

~~21.9/29/SP/03/P~~

06.687/SP/03/P

327
1205
6

MOHTAR MAS'OED
ILMU
HUBUNGAN
INTERNASIONAL
Disiplin dan Metodologi



LP3ES

*Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan
Ekonomi dan Sosial*

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

MAS'UD, Mohtar

Ilmu hubungan internasional : disiplin dan metodologi/Mohtar Mas'oed. — Jakarta: LP3ES, 1990.

xi + 371 hlm. ; 21 cm.

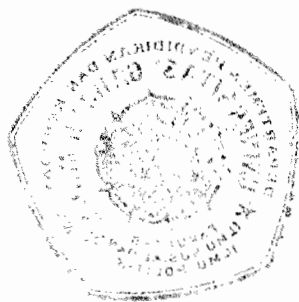
Bibliografi.

Indeks.

ISBN 979-8015-67-3

1. Hubungan Internasional. I. Judul.

327



Cetakan pertama, Juni 1990
Penerbit LP3ES, Jakarta, anggota IKAPI
Jl. S. Parman 81, telp. 597211, Jakarta 11420
© Hak Cipta pada pengarang
dilindungi Undang-undang
Diterbitkan atas kerja sama dengan USAID
Disain sampul : Bambang Soetedjo
Pencetak : PT. Ikrar Mandiriabadi

*Diterbitkan bekerjasama dengan
Pusat Antar Universitas — Studi Politik
Universitas Gadjah Mada*

Daftar Isi

| | |
|-------------|----|
| Pengantar | ix |
| Pendahuluan | 1 |

BAGIAN SATU: DISIPLIN HUBUNGAN INTERNASIONAL

| | |
|--|----|
| Bab 1 : Dalam Perspektif Perkembangan Ilmu | 7 |
| Bab 2 : Makna dan Ruang Lingkup | 30 |
| Bab 3 : Tingkat-tingkat Analisa | 39 |

BAGIAN DUA: METODOLOGI

| | |
|---|-----|
| Bab 4 : Jalan Sistematis Menuju Pengetahuan | 73 |
| Bab 5 : Konsep | 107 |
| Bab 6 : Generalisasi | 198 |
| Bab 7 : Teori | 216 |
| Bab 8 : Analogi dan Model | 249 |
| Bab 9 : Eksplanasi | 307 |
| Bab 10 : Prediksi, Kontrol dan Kebijakan | 340 |
| Referensi | 362 |
| Indeks | 365 |

Pengantar

Pada dasarnya, pengkajian ilmu hubungan internasional pada tingkat universitas dimaksud untuk: pertama, melatih pikiran mahasiswa; dan kedua, memberi mahasiswa kemampuan untuk memahami dunia secara lebih mendalam daripada yang bisa mereka peroleh melalui kegiatan mengikuti pemberitaan media massa secara tekun.

Dalam upaya mencapai tujuan itu, pengajaran ilmu ini dilakukan dengan penjenjangan, yaitu pendidikan "dasar" dan "lanjutan". Dengan meminjam istilah Michael Oakeshot¹ bisa digambarkan bahwa pada tingkat "dasar" pengkaji ilmu hubungan internasional diajar untuk menguasai "bahasa" ilmu ini. Yaitu, diajar tentang "cara berpikir" yang diperlukan untuk memahami fenomena hubungan internasional. Sementara dalam belajar bahasa Indonesia yang pertama kali dilakukan adalah belajar membaca dan menulis, dalam belajar "bahasa" ilmu hubungan internasional para pemula harus belajar menguasai teknik bagaimana membaca dan menulis dalam ilmu ini. Dengan kata lain, yang dipelajari oleh para pemula itu adalah konsep-konsep dasar ilmu ini.

Sesudah menguasai "bahasa", pada tingkat "lanjutan" para pengkaji itu dilatih untuk menggunakan ketrampilan "berbahasa". Pada tingkat ini, mereka didorong untuk memperoleh ketrampilan tentang apa yang harus dibaca dan apa yang harus ditulis. Latihan ini terutama berujud pengenalan secara mendalam terhadap "kesusastraan" dalam ilmu hubungan internasional. Jadi, pada tingkat

1 Dikutip dalam John C. Garnett, *Common Sense and the Theory of International Politics* (MacMillan, 1984), hal. 137.

lanjutan ini para pengkaji diharapkan mampu menggunakan "bahasa" itu untuk "mengatakan sesuatu" tentang hubungan internasional.

Buku ini merupakan bagian pertama dari dua buku yang dirancang untuk membantu mereka yang telah berada pada akhir tahap belajar "bahasa" dan pada awal tahap belajar "kesusastraan". Pada buku ini dimuat beberapa alat analisa yang diperlukan untuk menggunakan "bahasa" demi memahami "kesusastraan" ilmu hubungan internasional. Pada buku yang berikut nanti, akan dimuat contoh-contoh analisa tentang "kesusastraan" itu sendiri.²

Karya seperti ini dirasakan sangat perlu, mengingat studi hubungan internasional sejak lama tidak lagi dipandang semata-mata sebagai kiat (*arts*). Pengkaji hubungan internasional moderen lebih cenderung memandang bidang kajiannya sebagai bagian dari sains (*science*), yaitu sains sosial. Karena itu mereka yang mempelajari bidang studi hubungan internasional dituntut untuk menguasai metodologi yang dikembangkan dalam berbagai bidang disiplin ilmu yang sesuai untuk fenomena hubungan internasional.

Sayangnya kebutuhan itu sampai akhir-akhir ini tidak bisa dipenuhi oleh khazanah kepustakaan yang ada. Buku-buku tentang hubungan internasional yang diterbitkan dalam bahasa Indonesia, baik karya asli maupun terjemahan, hampir tidak ada yang secara khusus membahas metodologi. Karya-karya ilmiah itu umumnya bersifat pengantar bagi yang hendak memasuki bidang studi hubungan internasional. Para penulis itu jarang membahas proses analitis dalam studi mereka, yaitu bagaimana konsep-konsep dibentuk, bagaimana generalisasi dirumuskan, atau bagaimana teori dibuktikan, dan sebagainya. Di tengah-tengah kelangkaan itulah, penulis memberanikan diri untuk menghadirkan buku ini. Sebuah buku yang semoga saja dapat dipakai sebagai salah satu sarana mempelajari metodologi untuk memahami hubungan internasional yang, walaupun sangat kompleks, terbukti sangat menarik.

Sebagaimana karya tulis umumnya, buku ini tidak ditulis dalam ruang-kosong. Buku ini hanya mungkin diterbitkan karena

2 Mochtar Mas'ood, *Teori dan Penelitian tentang Hubungan Internasional* (segera terbit).

banyak orang di sekeliling penulis yang bersedia menanggung beban dan memberi bantuan intelektual. Yang pertama kali harus disebut tentu saja adalah para mahasiswa yang selama beberapa tahun menjadi "kelinci percobaan" dalam kuliah teori dan metodologi hubungan internasional di Fakultas ISIPOL dan Program Studi Ilmu Politik Fakultas Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta maupun peserta kursus studi wilayah di Pusat Antar Universitas - Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada. Tanpa kerelaan mereka untuk membaca dan mengajukan keluhan, mungkin penulis tidak tahu bagaimana harus memperbaiki karya tulis ini. Kemudian yang juga harus diperhitungkan adalah para kolega, di UGM maupun beberapa universitas lain, yang telah dipaksa untuk memberi komentar tentang naskah awal buku ini. Lalu, ada juga Pusat Antar Universitas, yang telah disebut tadi, yang telah mensponsori penulisan buku ini, penerbitannya dan penyebarannya dalam bentuk *mimeograph*, dan memberi kesempatan kepada penulis untuk memakai buku ini dalam kursus-kursus yang diselenggarakannya. Selain itu, ada juga teman-teman di LP3ES yang juga harus menanggung beban menerbitkan buku yang pasarnya belum jelas benar. Bantuan intelektual itu sungguh besar, namun penulis hanya bisa menyampaikan balasan yang sungguh kecil, yaitu ucapan terima kasih. Terima kasih untuk Anda semua. Bagian yang baik dalam buku tidak mungkin disajikan tanpa bantuan Anda, tetapi bagian yang buruk tentu saja bukan tanggungjawab Anda.

Menjadi anggota keluarga yang dipimpin seorang ayah yang terpaksa sering mengurung diri menyelesaikan naskah buku tentu tidak menyenangkan. Istri penulis, Niek, dan ketiga "kurcaci" kami yang bandel, Luki, Alvin dan Ian, telah terbiasa mengalami masa-masa "kering" seperti itu. Hanya kesabaran mereka menghadapi sang ayah yang egois yang membuat "stabilitas domestik" tidak terganggu. Karena itu sepatutnyalah penulis persembahkan buku ini untuk mereka dengan kasih sayang. Semoga Allah memberkati.

Pendahuluan

Buku ini dipersiapkan bagi para mahasiswa dan peminat studi hubungan internasional tingkat lanjutan, yaitu yang telah melampaui tahap pengantar dan sudah mengenal beberapa dimensi studi dan penelitian dalam ilmu ini. Berbagai kuliah atau bacaan pengantar telah memperkenalkan konsep-konsep sebagai batu-bata untuk membangun pemahaman tentang fenomena hubungan internasional. Dari kegiatan awal itu para mahasiswa sudah memperoleh beberapa peralatan konseptual untuk melakukan analisa atas fakta atau peristiwa dalam hubungan internasional. Kalau mereka punya cukup rasa ingin tahu intelektual, dengan peralatan itu mereka pasti bisa mengerti pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam studi ini, yaitu pertanyaan-pertanyaan tentang aktor, tujuan-tujuannya, kemampuan dan kendala yang dihadapinya, proses berjalannya hubungan internasional, isu-isu yang dihadapi dalam proses itu, pelembagaannya, dan sebagainya. Paling tidak, mereka sudah bisa mendeskripsikan dengan baik fakta hubungan internasional sebagai bahan analisa. Sedikit banyak, melalui buku teks itu, mereka sudah dituntun mencari penyebab terjadinya fakta itu. Dengan kata lain, mahasiswa itu sudah punya dasar untuk berteori dan bahkan mungkin hampir tiap hari sudah mempraktekannya.

Kalau demikian halnya, mengapa perlu buku lagi yang harus membahas teori-teori hubungan internasional? Lebih spesifik lagi, mengapa perlu sebuah buku yang secara khusus memuat topik tentang tuntunan berteori, yaitu metodologi? Dalam bagian berikut akan diuraikan alasan-alasannya secara ringkas.

Makna Metodologi

Penulis buku ini menganut pendapat bahwa para ilmuwan sosial harus menyadari dan peka terhadap cara mereka melakukan studi dan penelitian. Karena, berbeda dengan ilmuwan pengetahuan alam, ilmuwan sosial menghadapi masalah khusus dan sulit: *pertama*, mereka seringkali merupakan bagian dari obyek studi itu; dan *kedua*, mereka juga punya nilai-nilai dan kecenderungan pribadi yang bisa mempengaruhi cara mereka melakukan penelitian. Oleh karena itu, agar bisa melakukan penelitian dengan benar, mereka harus menyadari *metodologi* yang mereka terapkan, yaitu prosedur yang mereka pakai dalam mendeskripsikan, menjelaskan dan meramalkan fenomena.

Pembahasan khusus tentang metodologi dalam buku ini dianggap penting karena prosedur itu menyadarkan akan adanya hambatan-hambatan dalam upaya pencarian pengetahuan dan menunjukkan cara-cara mengatasi hambatan-hambatan itu. Belajar metodologi yang dimaksudkan dalam buku ini adalah belajar tentang bagaimana melakukan penelitian secara umum, yaitu belajar tentang prosedur logika dan konseptualisasi yang mendasari proses penelitian sosial. Misalnya, belajar memahami cara bagaimana mendeskripsikan, menganalisa dan menilai prosedur konseptualisasi, generalisasi, teorisasi, eksplanasi, dan sebagainya; menjabarkan asumsi yang mendasari upaya teorisasi; dan menilai kekuatan dan kelemahan upaya-upaya teoritis itu.

Singkatnya, ada dua alasan, mengapa kita yang belajar dan berminat dalam studi hubungan internasional perlu mempelajari metodologi. *Pertama*, alasan akademis, yaitu agar lebih kompeten dalam melaksanakan penelitian sendiri dan lebih analitis dalam mereview hasil penelitian orang lain. Pengetahuan tentang metodologi memang tidak menjamin bahwa seseorang akan mampu merumuskan masalah, konsep dan teori dengan baik. Namun pengetahuan itu bisa membantu upaya mengidentifikasi dan memperbaiki perumusan masalah, konsep dan teori yang kurang baik dengan lebih cepat. Dengan kata lain, metodologi membantu menyingkirkan hambatan dalam penelitian. *Kedua*, alasan praktis. Pengetahuan tentang metodologi bisa membantu dalam memahami dan menilai informasi yang mempengaruhi

keputusan yang kita buat dalam hidup sehari-hari.

Perspektif Epistemologi

Buku ini merupakan bagian dari upaya untuk membahas ilmu hubungan internasional secara epistemologis. Menurut Imre Lakatos,¹ epistemologi adalah bagian dari filsafat ilmu yang membahas persoalan: "Apa yang kita ketahui?" (yang disimpan dalam bentuk teori); "Bagaimana kita tahu itu?" (yaitu, pembahasan tentang metodologi); dan "Dengan cara apa kita tahu itu?" (yaitu, teknik atau metode). Dengan demikian, upaya memahami ilmu pengetahuan hubungan internasional secara epistemologis, mesti melibatkan segi-segi berikut:

a. *Teori-teori Hubungan Internasional*: yaitu tentang pengetahuan apa yang telah diperoleh dalam ilmu ini dan bidang-bidang kehidupan sosial apa yang diliput oleh ilmu hubungan internasional ini.

b. *Metodologi*: yaitu tentang prosedur bagaimana pengetahuan tentang fenomena hubungan internasional itu diperoleh.

c. *Teknik dan Metode Penelitian*: yaitu tentang cara-cara penelitian apa yang diterapkan untuk memperoleh pengetahuan itu.

Sesuai dengan kerangka itu, maka pembahasan tentang Ilmu Hubungan Internasional ini diarahkan pada topik-topik:

1. "The state of the discipline" ilmu ini.
2. Metodologi yang dikembangkan dalam ilmu ini.
3. Teori dan hasil penelitian dalam ilmu ini.

Dalam buku yang Anda baca ini, hanya topik pertama dan kedua yang dibahas; sedangkan topik ketiga akan dibahas dalam buku lain.

Bagian Satu buku ini membahas topik pertama dengan membaginya dalam tiga bab. Bab 1 memperkenalkan suatu perspektif untuk memahami perkembangan ilmu sebagai hasil dari persaingan antara berbagai kerangka konseptual, pendekatan, teori atau model, yang oleh seorang ilmuwan disebut *paradigma*. Walaupun

1 Imre Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes", dalam I.Lakatos dan A.Musgrave (Eds), *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge University Press, 1972)

Ilmu Hubungan Internasional tidak memiliki kesepakatan tentang suatu "pandangan dunia" yang dianggap tepat, dengan perspektif tentang perkembangan ilmu ini kita bisa lebih memahami persoalan-persoalan metodologis dalam studi ini. Bab 2 memuat topik baku, yaitu tentang apa yang dipelajari dalam Ilmu Hubungan Internasional. Bab 3 membahas lima kemungkinan tingkat analisa dalam studi dan penelitian hubungan internasional.

Bagian Dua dimulai dengan Bab 4 yang membahas dua mode analisa dalam studi ini, yaitu yang "tradisionalis" dan yang "sainifik". Sesudah menetapkan pilihan pada metodologi yang menjanjikan studi yang sistematis, bab-bab berikutnya membahas topik-topik metodologi, menurut tradisi yang dikembangkan oleh para ilmuwan seperti Abraham Kaplan, Eugene Meehan, Alan Isaak dan Vernon van Dyke.² Yaitu tentang konseptualisasi, penarikan generalisasi, perumusan teori, eksplanasi, pembuatan model dan prediksi. Pengetahuan tentang metodologi ini dianggap penting untuk melakukan pembahasan topik ketiga (yang akan diterbitkan secara terpisah), yaitu penilaian terhadap teorisasi dan penelitian yang dilakukan oleh para ilmuwan hubungan internasional.

2 Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry* (Chandler, 1964); Eugene Meehan, *Theory and Method of Political Science* (Dorsey, 1965); Alan Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Dorsey, 1980); dan Vernon van Dyke, *Political Science: A Philosophical Analysis* (Stanford U.P., 1960).

BAGIAN SATU

DISIPLIN HUBUNGAN INTERNASIONAL

Bagian Satu menetapkan batasan bagi bagian berikutnya, karena dalam bagian ini dibahas topik-topik yang lebih merupakan laporan tentang *the state of the discipline* studi ini. Bab 1 membahas perkembangan Ilmu Hubungan Internasional sebagai proses persaingan antara berbagai kerangka berpikir. Bab 2 tentang apa yang dimaksud dengan ilmu ini dan fenomena sosial apa saja yang dipelajarinya. Bab 3 memuat pembahasan tentang berbagai tingkat analisa yang mungkin diterapkan dalam studi hubungan internasional.

Bab 1

Dalam Perspektif Perkembangan Ilmu

Dalam mempelajari Ilmu Hubungan Internasional secara epistemologis, kita perlu mulai dengan menggambarkan bagaimana ilmu ini berkembang. Dengan demikian kita bisa memahami variasi pemikiran yang selama ini muncul dan dinamika diskusi yang terjadi di antara berbagai pemikiran itu. Tanpa pemahaman seperti ini, kita akan kehilangan arah dalam menelaah teori-teori itu. Tanpa petunjuk arah yang jelas kita akan mengalami kebingungan dalam menilai atau menerapkan teori, dengan kemungkinan akan mencampuradukkan berbagai teori atau pendekatan yang mungkin tidak bisa dipertemukan karena datang dari perspektif yang berbeda atau karena perbedaan fokus perhatiannya.

Sebuah Model Perkembangan Ilmu

Untuk memahami perkembangan Ilmu Hubungan Internasional dengan lebih baik, kita bisa meminjam model perkembangan ilmu yang diajukan oleh Thomas Kuhn¹. Karya ilmuwan ini memang membahas perkembangan ilmu pengetahuan alam, terutama fisika dan kimia, namun pemikiran yang dikembangkan di dalamnya telah mempengaruhi pemahaman para ilmuwan lain di luar ilmu eksakta tentang ilmunya masing-masing.

Ilmu-ilmu pengetahuan alam, menurut Kuhn, berkembang sebagai berikut. Pada tahap awalnya, kegiatan keilmuan itu terutama adalah penelitian sederhana dalam bentuk pengumpulan fakta secara acak. Dalam proses ini semua bahan penelitian dikumpulkan dan dianggap sama penting dan relevan, tanpa ada

1 Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution* (Univ.of Chicago, 1970), hal.1-65.

upaya pemilahan atau klasifikasi. Dari kegiatan yang tidak terarah ini, muncul banyak fakta dan generalisasi yang saling bertentangan. Hasil penyelidikan yang dilakukan seorang ilmuwan bertentangan dengan hasil penyelidikan ilmuwan lainnya. Begitulah, kegiatan keilmuan tanpa arah ini berjalan terus dan menghasilkan banyak perdebatan, polemik dan argumentasi. Dengan berlalunya waktu, perbedaan-perbedaan pandangan itu menyurut ketika salah satu dari berbagai "aliran pemikiran" itu membuktikan kemampuannya, melebihi yang lain, untuk mengintegrasikan berbagai informasi pengetahuan yang tersebar tidak teratur itu.

Proses konsolidasi dan integrasi gagasan-gagasan ini menciptakan sesuatu yang oleh Kuhn disebut "paradigma". Definisi Kuhn tentang konsep ini tidak begitu jelas. Namun secara sederhana paradigma bisa diartikan sebagai "aliran pemikiran yang memiliki kesamaan asumsi dasar tentang suatu bidang studi, termasuk kesepakatan tentang kerangka konseptual, petunjuk metodologis dan teknik analisis". Paradigma berfungsi menuntun ilmuwan untuk menentukan masalah-masalah mana yang penting untuk diteliti, menunjukkan cara bagaimana masalah itu harus dikonseptualisasikan, metode apa yang cocok untuk menelitinya, dan bagaimana cara menginterpretasikan hasil penelitian. Selain itu paradigma juga berfungsi menentukan batas-batas ruang lingkup suatu disiplin atau kegiatan keilmuan dan menetapkan ukuran untuk menilai keberhasilan disiplin tersebut. Paradigma inilah yang dicerna dan dianut oleh seseorang ketika ia tersosialisasikan sebagai anggota suatu komunitas keilmuan. Ketika seseorang memasuki suatu komunitas keilmuan, yang pertama kali dipelajarinya adalah paradigma yang berlaku dalam komunitas keilmuan itu. Yaitu, ia akan mengalami sosialisasi tentang aturan main dan kebiasaan yang ada dalam komunitas itu, termasuk cara anggota komunitas itu memandang dan menginterpretasikan fenomena sosial dalam kehidupan dunia.

Artinya, orang yang berada di dalam satu komunitas keilmuan yang sama memiliki kesamaan cara pandang tentang dunia. Sebaliknya, orang yang berada di dalam komunitas itu memiliki cara pandang dunia yang berbeda dengan orang yang berada di luarnya. Akibatnya, realitas yang ditemukan dalam dunia itu oleh

dua ilmuwan yang berbeda keanggotaan komunitasnya juga berbeda. Para ilmuwan yang menganut paradigma yang berbeda bukan hanya menemukan realitas dunia yang juga berbeda; mereka juga menginterpretasikan realitas itu secara berbeda. Demikianlah, dalam komunitas keilmuan, yang membentuk suatu disiplin ilmu, terdapat gagasan atau asumsi yang diterima begitu saja dan tidak diperdebatkan lagi oleh anggotanya (yaitu, paradigma itu). Kalau pun gagasan atau asumsi dibicarakan, paling-paling hanya dalam buku teks pengantar ilmu itu dan dalam bentuk sederhana. Dengan menerima fondasi-fondasi keilmuan, yang dijabarkan dalam buku teks pengantar itu, seorang pelajar pemula bisa masuk menjadi anggota komunitas akademis dan keilmuan itu.

Ilmu yang sudah memiliki suatu paradigma yang disepakati, menurut Kuhn, sudah mencapai tahap *normal science*, yaitu tahap ketika tidak ada lagi perbedaan pandangan yang mendasar. Para praktisi dalam ilmu yang sudah mencapai tahap ini sudah memiliki kesamaan pemahaman tentang fakta, kesepakatan tentang aturan-aturan main dalam penelitian dan patokan-patokan keilmuan lain. Pendek kata, mereka telah memiliki kesamaan persepsi tentang kenyataan. Seperti disebut di atas, paradigma itu menuntun para ilmuwan dalam komunitas itu dalam memilih topik penelitian, dalam pencarian data, dan dalam menafsirkan hasil penelitian. Dengan demikian, paradigma berfungsi seperti kaca mata baca yang bisa memperjelas dunia empiris yang kabur dan semrawut. Karena paradigma menentukan masalah-masalah apa yang layak dicari pemecahannya dan dengan metode apa masalah-masalah itu bisa dipecahkan, maka paradigma bisa menghindarkan suatu komunitas akademis dari masalah-masalah yang mungkin penting tetapi tidak mungkin dipecahkan dalam kerangka keilmuan yang ada.

- ⊙ Kuhn menggambarkan kegiatan keilmuan pada tahap *normal science* ini dengan memakai metafora orang yang berusaha memecahkan teka-teki menyusun kembali *jigsaw puzzle* (permainan menyusun potongan-potongan gambar) sehingga menjadi gambar yang bermakna. Setiap orang yang mencoba memecahkan teka-teki itu yakin bahwa walaupun *jigsaw* itu berserakan, namun potongan-potongan itu bisa dipersatukan dan menghasilkan suatu gambar atau suatu bentuk yang punya makna. Asalkan pemain itu cukup

liahi, dia pasti bisa memecahkan persoalan itu. Contoh yang lebih umum adalah teka-teki silang yang sering dimuat oleh koran atau majalah. Pengisi teka-teki ini juga yakin bahwa jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh pembuat teka-teki itu pasti ada; hanya saja belum diungkapkan oleh si pembuat. Begitu-lah, masalah-masalah yang diteliti dalam kerangka suatu paradigma adalah masalah-masalah yang diyakini ada jawabnya, atau dengan kata lain, bisa diselesaikan. Seperti dikatakan oleh Kuhn, salah satu alasan mengapa disiplin ilmu yang telah mencapai tahap *normal science* tampak mengalami kemajuan begitu pesat adalah, karena para praktisinya memusatkan penelitian pada masalah-masalah yang pasti bisa dipecahkan asalkan mereka tidak kekurangan kelihaihan. Dengan demikian, mereka mengesampingkan masalah-masalah yang tidak bersifat "teka-teki" atau yang dianggap tidak bisa diselesaikan dalam kerangka paradigmanya. Seringkali sikap enggan menjelajahi kawasan baru itu juga berkaitan dengan ganjaran yang bisa diperoleh oleh ilmuwan. Kalau ia tetap melibatkan diri dalam penelitian yang dituntun oleh suatu paradigma yang jelas, ganjaran yang diperoleh sudah pasti. Ganjaran itu bisa berupa prestise ilmiah atau bisa juga kekuasaan atau penghasilan. Untuk menjelajahi kawasan baru dibutuhkan keberanian untuk menjadi berbeda dan mengambil risiko kehilangan ganjaran yang sudah pasti itu.

Mengingat ini, kita juga bisa mengatakan bahwa sikap konservatif ini menyebabkan mereka terhindar dari penemuan atau kejutan baru.

Melanjutkan metafora *jigsaw puzzle* itu, bagaimana kalau salah satu potongan *jigsaw* itu hilang? Atau, kalau pabrik pembuatnya menambahkan komponen baru yang tidak lazim? Ini tentu akan menimbulkan hasil yang baru, tidak terduga dan bahkan tidak dapat diterima. Timbullah *anomali* (*anomaly*). Kesadaran tentang terjadinya anomali inilah yang menandai awal proses keilmuan baru, yaitu pengakuan bahwa fakta yang ada tidak sesuai dengan yang diduga akan terjadi oleh paradigma itu. Anomali ini menyebabkan timbulnya periode ketidakpastian yang mirip dengan keadaan sebelum ada paradigma itu. Pada masa seperti ini, para ilmuwan yang menyadari anomali itu saling berdebat dan meng-

unggulkan pandangan masing-masing tentang kenyataan yang ada. Ini menyebabkan mereka kehilangan kepercayaan pada paradigma yang berlaku dan berusaha mencari alternatifnya.

Namun hal ini tidak berarti bahwa mereka lalu tiba-tiba atau begitu saja membuang paradigma yang mereka anggap gagal membantu menjelaskan kenyataan itu. Biasanya mereka masih berusaha melakukan perubahan atau perbaikan pada paradigma lama itu. Pada saat seperti inilah muncul para *innovator* (atau menurut Kuhn *wildmen of science*), masing-masing dengan paradigmanya sendiri, yang memuat asumsi-asumsi yang berbeda. Dan berulanglah proses itu, di mana sebuah paradigma baru-atau yang merupakan perbaikan dari yang lama-muncul mengungguli yang lain dan mendefinisikan kembali atau menciptakan suatu "pandangan dunia" yang baru. Dituntun oleh paradigma baru itu, para ilmuwan menciptakan instrumen-instrumen baru dan mengarahkan pengamatan pada hal-hal baru. Munculnya paradigma baru itu tergantung pada kemampuannya menyelesaikan atau memecahkan anomali yang ditemukan dalam paradigma lama. Selain itu ia juga harus bisa melanjutkan sebagian besar kemampuan pemecahan masalah kongrit yang dimiliki oleh ilmu tersebut sebagai hasil karya paradigma lama yang digantikannya. Dalam pengertian ini, sebagian besar revolusi keilmuan lebih mirip dengan "kudeta istana" yang terjadi di banyak negara Dunia Ketiga (di mana perubahan kepemimpinan tidak diikuti dengan perubahan keseluruhan aturan main) daripada dengan revolusi Perancis atau Rusia.

Contoh dari "revolusi" dalam dunia keilmuan, yaitu terjadinya perubahan besar-besaran dalam persepsi tentang kenyataan dunia atau paradigma, adalah yang dipelopori oleh Copernicus dalam astronomi. Sebelum revolusi itu, para astronom menghabiskan banyak waktu mendukung paradigma Ptolemaeo, yang menempatkan bumi sebagai pusat jagad raya. Ketika astronomi semakin berkembang menjadi ilmu yang makin teliti, banyak pengukuran yang susah sekali disesuaikan dengan model Ptolemaeo. Terjadilah anomali. Semakin banyak terjadi anomali, yaitu kesulitan menjelaskan perilaku planet-planet di jagad raya dengan menggunakan model Ptolemaeo, para ilmuwan itu semakin yakin bahwa paradig-

ma itu tidak memadai lagi dan alternatif harus dicari. Copernicus muncul dengan pandangan baru yang menempatkan matahari sebagai pusat sistem tata surya. Keberhasilan pandangan baru ini dalam menjelaskan anomali-anomali yang terjadi dan membuka wawasan penelitian astronomi baru membuat pandangan itu diterima oleh para astronom sebagai paradigma baru. Revolusi itu tidak hanya mempengaruhi perkembangan ilmu astronomi di kemudian harinya, tetapi juga mempengaruhi pandangan manusia tentang tempatnya dalam jagad raya ini.

Gambaran Kuhn tentang sejarah perkembangan ilmu pengetahuan alam ini bertentangan dengan pandangan Karl Popper². Menurut pandangan Popperian, ilmu berkembang secara rasional dan akumulatif, yaitu melalui proses falsifikasi dan penemuan baru. Dalam proses ini teori-teori dalam bidang keilmuan yang bersangkutan terus-menerus dihadapkan pada tes falsifikasi (atau *systematic criticism of error*); dan semakin banyak teori-teorinya yang lulus tes falsifikasi (yaitu, tidak "tersalahkan") semakin maju ilmu tersebut. Begitupula sebaliknya, semakin sedikit teori-teorinya yang lulus tes itu, semakin kurang maju ilmu tersebut. Artinya, teori yang tidak lulus tes falsifikasi, tidak dianut. Dengan demikian, keputusan seorang ilmuwan untuk mendukung atau menolak suatu teori didasarkan pada pertimbangan obyektif, yaitu apakah teori itu lulus tes falsifikasi atau tidak.

Menurut Kuhn, kenyataan sejarah tidak mendukung konsepsi Popperian itu. Pandangan Kuhnian menunjukkan bahwa ilmu lebih banyak berkembang melalui "kesepakatan" para ilmuwannya. Apakah suatu teori diterima atau ditolak, ternyata bukan ditentukan semata-mata oleh pertimbangan rasional, yaitu kekuatan logikanya, tetapi lebih banyak oleh pertimbangan irrasional, yaitu kesepakatan dalam komunitas ilmuwannya. Seperti diuraikan di atas, ilmu berkembang melalui tahap-tahap, di mana setiap periode tahapan itu didominasi oleh suatu paradigma. Dan perkembangan "kemajuan" terjadi ketika suatu kesepakatan lama terganggu karena adanya "anomali" yang tidak bisa diselesaikan dalam konteks paradigma lama dan yang mengakibatkan "kekacauan" dan kebi-

2 D.C.Philip, *Philosophy, Science and Inquiry* (Pergamon, 1988), Bab 2.

ngungan. Hal ini kemudian mendorong timbulnya suatu paradigma baru yang menggantikan paradigma lama melalui suatu "revolusi" pemikiran. Suatu revolusi yang mengubah bentuk ilmu yang bersangkutan, asumsi-asumsi dasarnya tentang dunia dan jenis-jenis pertanyaan yang ditanganinya. Kalau nanti para pendukung paradigma baru itu bisa meyakinkan sebagian besar anggota komunitas keilmuan yang bersangkutan — bahwa pendekatan merekalah yang paling berhasil menyelesaikan *puzzle* atau memecahkan teka-teki itu — maka ilmu tersebut berkembang menjadi *normal science*. Dengan kata lain, kriteria ujian bagi suatu teori menurut Kuhn bukanlah kemampuan untuk bertahan terhadap falsifikasi, tetapi kemampuan meyakinkan sebagian besar anggota komunitas keilmuan itu.

Apakah makna pandangan Kuhnian bagi pemahaman tentang perkembangan Ilmu Hubungan Internasional? Penulis buku ini ingin menunjukkan bahwa perkembangan ilmu ini mirip dengan cerita Kuhn tentang Ilmu Pengetahuan Alam. Ilmu Hubungan Internasional berkembang dalam tahap-tahap, dan setiap tahap didominasi oleh semacam "paradigma". Teori-teori hubungan internasional umumnya dianut atau ditolak lebih berdasar kesepakatan, bukan berdasar proses falsifikasi yang ketat. Namun, keberhasilan suatu paradigma baru pada umumnya tidak bisa secara telak mengalahkan paradigma lama, sehingga dalam satu periode bisa terdapat berbagai paradigma yang saling bersaing, masing-masing dengan pendukung yang cukup besar. Periode seperti ini oleh Kuhn disebut pra-paradigmatis. Dengan kata lain, *tema umum teorisasi dalam Ilmu Hubungan Internasional dewasa ini adalah keanekaragaman dan ketidaksepakatan*. Keadaan ini semakin jelas sejak akhir 1960-an, ketika terdapat kecenderungan kuat untuk menilai teorisasi dalam ilmu ini berdasar asumsi-asumsi nilai yang mendasarinya. Dengan masuknya variabel nilai itu, makin jelaslah keanekaragaman pemikiran teoritis dalam disiplin ilmu ini.

Dengan meminjam kacamata Kuhnian ini dalam bagian berikut hendak dibahas perkembangan Ilmu Hubungan Internasional selama ini secara ringkas.

Perkembangan Ilmu Hubungan Internasional

Dalam mempelajari sejarah perkembangan suatu disiplin ilmu, hampir selalu ditemui dua kenyataan. *Pertama*, seperti dikatakan oleh Sonderman³ bahwa perkembangan dalam suatu bidang studi berkaitan erat dengan perkembangan dalam bidang-bidang studi lain. Walaupun pada suatu waktu suatu bidang mengalami kemajuan yang jauh lebih pesat daripada yang lain, kemajuan itu biasanya segera diikuti oleh bidang-bidang lainnya. *Kedua*, seperti dikemukakan oleh Kuhn, bahwa perkembangan suatu disiplin ilmu tidak berjalan secara ajeg. Dalam satu kurun waktu mungkin terjadi perkembangan besar-besaran, misalnya dalam bentuk penemuan data baru, konsep baru atau teori baru; sementara dalam kurun waktu yang lain mungkin yang dilakukan ilmuwan hanyalah mengkonsolidasikan kemajuan-kemajuan yang telah dicapai sebelumnya.

Dua generalisasi itu juga bisa diterapkan untuk ilmu kita ini. Bidang studi kita ini selalu dipengaruhi dengan kuat oleh perkembangan lingkungan sekitarnya, baik lingkungan intelektual maupun politik. Dan terutama sejak berakhirnya Perang Dunia II, ilmu ini mengalami perkembangan yang dinamis dan penuh inovasi. Pada kurun waktu inilah orang menemukan banyak konsep, model, teori dan wilayah penelitian baru dalam ilmu hubungan internasional. Pada masa ini, ilmuwan yang tidak ingin ketinggalan dalam suasana keilmuan yang selalu berubah-harus selalu siap untuk merevisi kerangka berpikirnya.

Studi Hubungan Internasional Sebelum Perang Dunia II

Sejak lama, obyek studi berujud hubungan antara kelompok-kelompok yang berkuasa yang tinggal di tempat yang berbeda-beda, telah menjadi bagian dari studi sejarah. Selama berabad-abad pekerjaan para pelopor studi hubungan internasional ini hanya mengumpulkan data yang berserak-serak. Para sejarawan itu telah menimbun catatan tentang berbagai peristiwa. Dan dengan kum-

3 Fred Sonderman, "Changes in the Study of International Relations", dalam J. Becker (Ed.), *International Dimensions of Social Studies* (National Council of Social Studies, 1968).

pulan data itulah ilmu ini dikembangkan. Hanya saja ilmu yang sekarang disebut Ilmu Hubungan Internasional ini, waktu itu dipelajari dan diajarkan sebagai bagian dari studi sejarah.

Sementara itu para ilmuwan lain juga telah sejak lama mempelajari fenomena sosial seperti hukum yang mengatur hubungan antar bangsa, hakekat kekuasaan, negara dan kedaulatan, masalah pengelolaan hubungan kekuasaan dan pengembangan lembaga-lembaga internasional. Dari berbagai studi ini, pada awal abad ke-20 muncullah suatu bidang studi yang terorganisasi dan dimasukkan dalam kurikulum beberapa universitas di Amerika Serikat, yaitu bidang studi hubungan internasional. Dan terutama sesudah Perang Dunia I, studi dan pengajaran hubungan internasional memperoleh pengakuan sebagai bidang studi yang berdiri sendiri di Amerika Serikat dan Eropa. Menurut E.H.Carr⁴ munculnya hubungan internasional sebagai bidang studi tersendiri adalah akibat dari keinginan, terutama sesudah Perang Dunia I, untuk memahami sebab-sebab terjadinya konflik dan untuk membina dunia yang lebih damai.

Kebutuhan yang bersifat normatif itu bukan hanya mempengaruhi isi pokok studi baru ini, tetapi juga tipe teori yang muncul pada masa itu. Salah satu unsur penting studi dan pengajaran ilmu ini adalah sejarah diplomasi. Unsur penting lain waktu itu adalah hukum internasional dan organisasi internasional yang menekankan studi tentang Liga Bangsa-Bangsa dan badan-badan internasional yang dibentuk sejak akhir abad ke-19. Penekanan pada pendekatan hukum dan organisasi internasional ini mencerminkan optimisme umum abad ke-19, yaitu bahwa demi kemajuan bersama perdamaian bisa diciptakan melalui pembuatan aturan main. Pada masa ini metode utama untuk menghindari dan mencegah perang adalah penyelesaian secara damai dan pembatasan persenjataan. Misalnya, arbitrase internasional dan konferensi perdamaian (seperti Konferensi Den Haag). Pengutamakan peranan hukum dan organisasi internasional, metode jaminan keamanan kolektif (atau *collective security*, sebagai pengganti metode *balance of power*), hak penentuan nasib sendiri dan perlucutan senjata, itu menunjukkan

4 Edward H.Carr, *Twenty-Years Crisis* (MacMillan, 1965), hal.1-5.

bahwa minat teoritis sebagian besar ilmuwan hubungan internasional waktu itu mengarah ke teori yang normatif dan *utopian*.⁵

Pada masa itu sedikit sekali muncul kerangka teoritis yang bisa dipakai untuk mengorganisasikan dan menganalisa data yang dikumpulkan para sejarawan diplomatik itu. Juga tidak ada upaya untuk membuat generalisasi yang secara akademis meyakinkan. Akibat dari dominasi tradisi sejarah diplomasi dan hukum internasional, maka studi hubungan internasional waktu itu umumnya berupa studi kasus yang spesifik.

Asumsi-asumsi yang mendasari pendekatan terhadap studi tentang fenomena internasional ini runtuh ketika pecah Perang Dunia I. Banyak studi hubungan internasional sejak itu sampai menjelang perang dunia berikutnya mencerminkan ketidakpercayaan pada asumsi-asumsi paradigma abad ke-19 itu. Tetapi yang menarik adalah bahwa, kesimpulan yang diambil tidak menunjukkan bahwa pendekatan lama itu salah; bahkan pendekatan itu diusulkan untuk diterapkan lagi dengan lebih sungguh-sungguh. Tragedi Perang Dunia I makin meyakinkan para intelektual pada kurun waktu itu bahwa upaya pencegahan terjadinya kerusakan seperti itu harus digalakkan. Akibatnya, selama masa 1920-an sampai 1930-an, studi hubungan internasional berjalan menurut tiga alur.⁶

Yang *Pertama*, hubungan internasional dipelajari melalui penelaahan kejadian-kejadian yang sedang jadi berita utama dan dari bahan itu dicoba dibuat semacam pola umum kejadian. Asumsinya adalah bahwa kesalahpahaman dan konflik antar-bangsa bisa dihindari kalau peristiwa-peristiwa penting diikuti dan ditelaah secara seksama. Pada waktu itu di Amerika Serikat koran *the New York Times* menjadi bacaan wajib dalam pelajaran hubungan internasional. Menurut Kenneth Thompson:

Tugas dosen waktu itu adalah membaca koran dan mengomentari kejadian terakhir atau membahas pendapat kolumnis masalah diplomasi di koran itu. Dengan melihat hubungan internasional melalui sudut pandang seperti itu, sang dosen bisa menimbulkan suasana relevan dalam kelasnya. Mahasiswa

5 Robert Pfaltzgraft, "International Relations Theory: Retrospect and Prospect", *International Affairs*, Vol.50 (Januari 1974).

6 Sonderman, *op.cit.*, hal.105-107

bisa menghubungkan apa yang mereka pelajari di kelas dengan apa yang mereka dengar tentang dunia di luarnya. Pendekatan ini menghasilkan diskusi yang hidup, tetapi studi internasional menjadi tidak lebih daripada membuat komentar tentang apa yang terjadi pada hari itu. Sedikit sekali kemajuan yang diperoleh dalam arti pengembangan pengetahuan atau pembinaan generalisasi atau teori.⁷

Kedua, hubungan internasional waktu itu dipelajari melalui studi tentang organisasi internasional. Ini didasarkan pada asumsi bahwa konflik bisa dikelola dan diselesaikan kalau dapat diciptakan suatu aturan main atau tertib hukum yang didukung oleh perangkat organisasi seperti Liga Bangsa-Bangsa. Orientasi pendekatan ini adalah reformis.

Ketiga, studi hubungan internasional pada masa itu adalah mode analisa yang menekankan ekonomi internasional. Dengan berdasar pemikiran Marxis-Leninis, aliran analisa ini menggunakan variabel-variabel ekonomi untuk menjelaskan terjadinya konflik dan perang internasional di masa sebelumnya. Di Amerika Serikat berkembang analisa yang menyebutkan bahwa yang mendorong negeri itu terlibat dalam Perang Dunia I adalah kepentingan kaum usahawan, industrialis dan penanam modal besar.

Dilihat dengan kaca mata masa kini, kecenderungan intelektual pada masa antara dua perang dunia itu tampak naif. Sebagian mereka percaya bahwa mekanisme hukum dan organisasi internasional bisa mengelola fenomena politik internasional yang eksplosif. Sebagian lagi yakin bahwa hanya dengan menelaah peristiwa-peristiwa internasional yang sedang jadi berita hangat secara seksama akan bisa diciptakan kerangka konseptual yang cukup memadai untuk memahami proses yang dinamis itu. Beberapa di antara mereka juga terlalu deterministik dalam menerapkan faktor-faktor ekonomis. Ketiga alur analisis ini, yang membentuk tiga tradisi keilmuan hubungan internasional yang masih tampak bekasnya dalam banyak buku teks konvensional ilmu ini masa kini, tidak banyak menghasilkan teorisasi. Masa antara dua perang dunia itu bukan masa subur bagi pertumbuhan teoritis bidang studi ini.

Sementara itu, arena hubungan internasional pada tahun 1930-an menunjukkan betapa realitas politik praktis sangat jauh berbeda

7 Dikutip dalam *ibid.*, hal.105.

dengan gambaran yang ditunjukkan oleh para teoritis normatif itu. Munculnya diktator-diktator yang ekspansionis dan yang dengan sengaja mengabaikan hukum dan perjanjian internasional di Eropa, seperti penyerbuan Itali ke Ethiopia (1935), pencaplokan Jerman atas Austria, Cekoslovakia dan Polandia menjelang akhir 1930-an, serta invasi Jepang ke Manchuria (1931), semuanya itu menunjukkan kelemahan teoritis normatif dalam memahami fenomena. Tindakan para pemimpin ekspansionis itu telah menghancurkan sendi-sendi tertib hukum dan lembaga internasional. Dan kegagalan mekanisme hukum dan organisasi internasional untuk mencegah terjadinya konflik akibat ulah para ekspansionis itu, membuat orang tidak percaya lagi pada mekanisme legal-institusional yang diajukan oleh para teoritis normatif itu. Selain itu, teoritis normatif secara akademis juga dikritik karena hanya membahas bagaimana *seharusnya* negara bertindak, tetapi tidak bisa menjelaskan mengapa negara melakukan suatu tindakan tertentu.

Sekalipun demikian, pada 1930-an sebetulnya muncul pendekatan yang ingin memperbaiki pendekatan-pendekatan historik, legal dan institusional itu, yaitu dengan menekankan analisa data dengan tujuan membentuk teori yang bisa memberi penjelasan. Pada 1933 Frederick Schuman menerbitkan buku *International Politics* yang menolak argumen teoritis normatif dan mempelopori penggunaan konsep kekuasaan untuk menjelaskan fenomena hubungan internasional secara realistik. Pada masa antara dua perang dunia itu, ahli matematika Inggris Lewis F. Richardson menerapkan statistik dan model-model matematika untuk mempelajari hubungan antara perlombaan senjata dan terjadinya perang. Quincy Wright menulis karya monumental yang membandingkan berbagai perang yang terjadi sejak masa awal sejarah sampai masa itu dengan tujuan membuat teori tentang perang dan konflik. Harold Lasswell mempelopori studi tentang hubungan antara politik dunia dan psikologi dengan penekanan pada masalah persepsi, simbol dan citra. Sementara yang lain berusaha mempelajari hubungan antara masalah perbedaan etnis, masalah ras, faktor geografis dan sebagainya dengan hubungan internasional. Bidang-bidang baru yang dikembangkan pada 1930-an,

terutama studi tentang konflik, pada masa sesudah Perang Dunia II kembali menjadi topik yang dipelajari secara lebih intensif. Terutama sekali, penolakan terhadap teoritisasi normatif dan utopian itu dipelopori oleh teoritisasi realis. Dan ini kemudian melahirkan "paradigma" baru yang menekankan pentingnya faktor kekuasaan dalam menentukan dinamika hubungan internasional.

Studi Hubungan Internasional Sesudah Perang Dunia II

Paradigma realis, yang mendominasi teoritisasi hubungan internasional selama kurang lebih dua dasawarsa sesudah Perang Dunia II, merupakan wujud dari upaya mengembangkan pendekatan teoritis yang sekaligus bisa mendeskripsikan dan menjelaskan perilaku negara dalam hubungan internasional dan bisa memberikan kerangka preskriptif bagi para negarawan dalam membuat keputusan.

Pendekatan seperti itu di Amerika Serikat dikembangkan oleh kaum realis yang banyak di antaranya adalah imigran yang melarikan diri dari Eropa Tengah akibat ancaman Nazi Jerman. Salah seorang tokohnya adalah Hans J. Morgenthau.⁸ Bukunya yang berjudul *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, terbit pertama kali tahun 1947 dan masih terus direvisi dan dicetak ulang sampai tahun 1980-an ini dan popularitasnya sebagai buku pegangan yang utuh belum tertandingi. Ini adalah buku yang dengan tegas menolak asumsi-asumsi para ilmuwan hubungan internasional sebelumnya yang dia sebut sebagai "idealis", yaitu asumsi tentang adanya keselarasan kepentingan otomatis dalam hubungan antar-negara, tentang sangat pentingnya peran hukum dan organisasi internasional atau tentang adanya pengaruh opini publik yang cenderung suka damai.

Munculnya paradigma realis juga menandai merosotnya tradisi *utopian* dalam studi hubungan internasional. Berdasar paradigma baru ini, ilmuwan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang mendorong munculnya teori-teori yang masih berpengaruh sampai sekarang. Seperti halnya ilmuwan masa kini yang dengan tegas bertujuan menciptakan teori, kaum realis pada masa itu berusaha

⁸ Pfaltzgraff, *op.cit.*, hal.29-30.

menemukan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang jenisnya sama dengan yang diajukan oleh para ilmuwan pada 1970-an dan 1980-an. Morgenthau, misalnya, menyatakan bahwa tujuan utama studinya adalah menyederhanakan fakta-fakta yang terjadi dalam hubungan internasional menjadi generalisasi yang spesifik.⁹ Kaum realis, termasuk Nicholas N. Spykman, George F. Kennan, Arnold Wolfers dan Henry Kissinger, mengembangkan teori yang pembuktiannya didasarkan terutama pada pengalaman sejarah. Melalui analisa empiris-historis, mereka ingin menunjukkan adanya pola-pola perilaku internasional yang berulang. Mereka berusaha menunjukkan bahwa kekuasaan atau *power* adalah variabel yang paling mampu menjelaskan perilaku internasional.

Morgenthau, yang karyanya mendominasi kegiatan teorisis realis sesudah Perang Dunia II, menegaskan proposisi bahwa *kekuasaan* adalah fokus utama studi dan praktek hubungan internasional. Pemikirannya tentang realisme politik dan tentang kekuasaan tercermin dalam kutipan berikut ini:

Politik internasional, seperti halnya semua politik, adalah perjuangan memperoleh kekuasaan. Apapun tujuan akhir dari politik internasional, tujuan menengahnya adalah kekuasaan. Negarawan-negarawan dan bangsa-bangsa mungkin mengejar tujuan akhir berupa kebebasan, keamanan, kemakmuran, atau kekuasaan itu sendiri. Mereka mungkin mendefinisikan tujuan-tujuan mereka itu dalam pengertian tujuan yang religius, filosofis, ekonomis atau sosial. Mereka mungkin berharap bahwa tujuan ini akan terwujud melalui dinamika dalam tujuan itu sendiri, melalui takdir Tuhan, atau melalui perkembangan alamiah urusan kemanusiaan. Tetapi begitu mereka berusaha mencapai tujuan-tujuan mereka dengan menggunakan politik internasional, mereka melakukannya dengan berupaya memperoleh kekuasaan . . .¹⁰

Morgenthau mendefinisikan kekuasaan (*power*) sebagai "kemampuan seseorang untuk mengendalikan pikiran dan tindakan orang lain". Ia selanjutnya menyatakan bahwa tujuan negara dalam politik internasional adalah mencapai "kepentingan nasional", yang berbeda dengan kepentingan yang "sub-nasional" dan "supra-nasional". Menurut ilmuwan ini, negarawan-negarawan yang paling berhasil dalam sejarah adalah mereka yang berusaha memelihara "kepentingan nasional", yang didefinisikan sebagai

9 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (A. Knopf, 1978)

10 *Ibid.*, hal.29.

"penggunaan kekuasaan secara bijaksana untuk menjaga berbagai kepentingan yang dianggap paling vital bagi kelestarian negara-bangsa". Studi sejarah, menurut ilmuwan realis, bisa menghasilkan sekumpulan generalisasi tentang prasyarat-prasyarat bagi pencapaian kepentingan nasional dan penciptaan sistem internasional yang lebih stabil.

Teoritisi realis berhasil membawa studi ini keluar dari tradisi yang normatif-utopian dan mengarahkannya kepada kegiatan mendeskripsikan dan menganalisa fenomena dunia apa adanya. Dengan terutama dipelopori oleh karya Morgenthau, yang kejelasan analisisnya membuat karya itu cepat memperoleh dukungan dari sebagian besar ilmuwan bidang ini, suatu "paradigma" yang dominan telah muncul dan meretas jalan baru yang lebih efektif dalam menjelaskan fenomena yang dipelajari. Pada pertengahan 1950-an, studi ini tidak lagi didominasi oleh pendekatan sejarah dan legal-institusional. Sejak itu kegiatan teoritisasi dalam studi ini lebih diarahkan pada upaya mempelajari proses politik dan perilaku negara-bangsa dan para pemimpinnya dalam mengejar tujuan-tujuan mereka.

Sekalipun demikian, paradigma realis yang mendominasi teoritisasi hubungan internasional sejak akhir Perang Dunia II tidak bebas dari kritik yang seringkali pedas. Pengkritik paling awal tentu saja adalah para pendukung tradisi teori normatif-utopian, yang juga disebut kaum "idealists". Mereka ini, yang salah seorang tokohnya adalah ahli hukum internasional Richard Falk, menuduh kaum realis sebagai mengagung-agungkan kekuasaan (kekuatan), mengesampingkan pertimbangan moral dan cenderung mendukung slogan "kekuatan menentukan hak" (*might makes rights*). Kelompok pengkritik lain mengajukan argumen bahwa tindakan manusia didorong oleh banyak motivasi, bukan hanya oleh motivasi kekuasaan. Pengkritik ketiga, yang baru muncul terutama pada awal 1960-an, adalah para ilmuwan yang menekankan pendekatan "saintifik", yaitu upaya teoritisasi yang sungguh-sungguh dengan meminjam perkakas analisa dari ilmu-ilmu lain termasuk ilmu pengetahuan alam dan matematika. Kritik mereka ini terutama diarahkan pada tidak adanya disiplin dan ketepatan dalam penentuan definisi konsep-konsep realis seperti kekuasaan, kepentingan

nasional dan perimbangan kekuatan (Lihat *Apendiks 5.1, 5.2, dan 5.3*). Kekaburan makna ini membuat konsep-konsep itu tidak bisa diukur dan karena itu tidak bisa dianalisa dengan sungguh-sungguh. Tanpa ketepatan makna, menurut pengritik ini, kita tidak akan tahu ada tidaknya atau terjadi atau tidaknya suatu fenomena dan bagaimana sifat fenomena itu, dan sebagainya. Kedua kelompok pengritik terakhir ini tidak pernah puas dengan studi tentang kekuasaan atau dengan penggunaan kekuasaan sebagai suatu konsep untuk menjelaskan perilaku politik. Mereka berusaha menunjukkan bahwa "perjuangan memperoleh kekuasaan" bukanlah satu-satunya motif atau motif yang dominan dalam menentukan perilaku manusia. Kritik mereka ini banyak dipengaruhi oleh tradisi teorisasi dalam ilmu sosial yang walaupun bibitnya sudah ada sejak 1930-an tetapi baru berkembang kuat pada 1950-an, yaitu tradisi *behavioral*.

"Revolusi Behavioral" dan Pendekatan "Saintifik"

Penolakan terhadap konsep kekuasaan sebagai unsur pokok analisa hubungan internasional semakin diperkuat dengan timbulnya gerakan pembaharuan dalam studi politik dan hubungan internasional di Amerika Serikat pada 1950-an dan 1960-an, yang dikenal dengan "revolusi behavioral". Gerakan ini mendorong studi hubungan internasional ke arah penciptaan teori yang eksplanatoris dan prediktif, yaitu teori yang bisa menjelaskan dan meramalkan. Kaum behavioralis ini mengkritik ilmuwan sebelumnya, yang disebut "tradisionalis", karena mengabaikan perumusan dan pengujian hipotesa dan pembentukan model atau teori berdasar hipotesa-hipotesa yang saling-dikaitkan secara logis. Banyak ilmuwan tradisionalis masih meragukan kemungkinan melakukan generalisasi atas peristiwa atau fenomena internasional. Karena banyaknya hal-hal yang dipandang unik, maka mereka masih memusatkan penelitian pada penelaahan kasus tunggal dengan seksama. Sebaliknya, teoritis behavioralis dengan jelas mengarahkan penelitian terhadap sebanyak mungkin kasus demi mencari pola yang berulang. Teori hubungan internasional yang bisa meyakinkan harus dikembangkan melalui pembentukan generalisasi yang diuji terus-menerus. Sebaliknya, kaum tradisionalis berpen-

dapat bahwa faktor-faktor yang mendasari kehidupan internasional adalah begitu banyak dan kompleks sehingga tidak bisa disederhanakan ke dalam beberapa variabel utama; terutama karena pada umumnya teori kaum tradisional diarahkan untuk menjelaskan fenomena internasional secara luas. Terhadap keberatan itu, kaum behavioralis menyatakan bahwa ilmuwan harus mengarahkan perhatian pada beberapa variabel kunci, merumuskan teori dan membuat hipotesa yang operasional, yaitu membuat indikator yang tepat untuk fenomena yang diselidiki. Kaum behavioralis menekankan ketepatan dalam penggunaan konsep dan pengujian hipotesis. Penekanan pada masalah ketepatan ini mendorong penerapan metode kuantitatif dalam studi hubungan internasional, seperti analisa isi (*content analysis*) dokumen dan penelitian survei pendapat elit atau publik. Ada penekanan kuat pada metode atau teknik penelitian dan pada pengumpulan dan analisis data.¹¹

Seperti halnya dengan perdebatan *realis versus* idealis sebelumnya, kontroversi *behavioralis versus tradisional* melahirkan perbedaan pengertian tentang sifat teori hubungan internasional. Konsepsi *pertama* mendefinisikan teori hubungan internasional sebagai suatu bentukan simbolis, yang terdiri dari serangkaian konsep, yang didasarkan pada definisi, hukum, teorem dan aksioma tertentu. Dalam konsepsi ini teori merupakan sekumpulan hukum yang saling berkaitan secara deduktif. Validitas teori seperti ini tidak harus tergantung pada rujukan empiris. Teori ini hanya perlu menyatakan hubungan-hubungan yang deduktif-logis di antara fenomena yang diteorikan.¹² Walaupun teori seperti ini tidak harus berkaitan langsung dengan dunia empiris, ia bisa dibandingkan dengan dunia nyata. Contoh dari konsepsi teori seperti ini adalah model-model sistem internasional yang dikembangkan oleh Morton Kaplan.¹³ Ilmuwan ini merumuskan serangkaian hukum yang saling berkaitan secara deduktif. Dengan berbagai variasi hubungan itu ia menggambarkan berbagai kemungkinan sistem

11 Klaus Knorr dan James N. Rosenau (Eds.), *Contending Approaches to International Politics* (Princeton, 1969), hal.3-61.

12 Abraham Kaplan, *Conduct of Inquiry* (Chandler, 1964), Bab 1.

13 Morton Kaplan, *System and Process in International Politics* (John Wiley, 1957).

internasional: sistem bipolar longgar dan ketat, sistem perimbangan kekuatan, sistem hierarki dengan pemerintahan dunia yang memiliki daya paksa, dan sistem *unit-veto*, yaitu sistem multipolar dimana masing-masing aktor memiliki senjata nuklir sehingga bisa memveto lawan.

Walaupun mungkin model-model Kaplan itu tidak menggambarkan kenyataan empiris, namun bisa menjadi dasar untuk menganalisa dan membandingkan sistem-sistem internasional yang senyatanya ada, yang beberapa cirinya mungkin mirip dengan model itu. Jadi, model teoritis itu bisa diterapkan ke sistem yang empiris. Dan ilmuwan yang mengembangkan teori sebagai sekumpulan hukum yang saling-berkaitan secara deduktif biasanya menyatakan bahwa teori seperti itu juga seharusnya diuji validitasnya secara empiris, yaitu melalui pengujian hipotesa yang bisa didefinisikan secara operasional.

Namun tidak semua ilmuwan hubungan internasional mendukung konsepsi tentang teori yang dibentuk secara deduktif. *Tidak hanya* Konsepsi kedua justru melakukan kebalikannya. Banyak teori dalam hubungan internasional yang diciptakan secara induktif, yaitu dengan membentuk generalisasi tentang perilaku politik yang ditarik secara induktif dari fakta-fakta empiris, masa lalu maupun masa kini, baik menggunakan metode kuantitatif maupun metode perbandingan kasus-kasus.¹⁴

Menurut konsepsi ketiga, teori dalam hubungan internasional dibentuk melalui pengembangan proposisi-proposisi atau state-men-statement tentang, misalnya, perilaku rasional berdasar suatu motif dominan seperti kekuasaan. Teori seperti ini dibuat untuk menggambarkan perilaku politik aktor-aktor rasional. Misalnya, Morgenthau¹⁵ merumuskan suatu teori politik internasional yang, "dengan membuat gambar tentang keadaan politik yang rasional,

14 David V. Edwards, *International Political Analysis* (Holt, Rinehart and Winston, 1969); Bruce Russett, *Power and Community in World Politics* (Freeman, 1972); Francis Hoole dan Dina Zinnes (Eds.), *Quantitative International Politics* (Preager, 1976).

15 Hans J. Morgenthau, "Nature and Limits of A theory of International Relations", dalam W.T.R. Fox (Ed.), *Theoretical Aspects of International Relations* (Univ. of Notre Dame, 1959), hal.17.

teori itu bisa menunjukkan kontras antara keadaan politik yang senyatanya ada dan keadaan politik yang ingin diciptakan, tetapi tidak pernah terwujud". Konsepsi teori seperti ini melandasi pembuatan teori deterens, *game theory* dan beberapa tipe teori pembuatan keputusan.

Yang terakhir, konsepsi *keempat* menggambarkan teori sebagai pengembangan dan analisa tentang norma-norma atau nilai-nilai dalam hubungan internasional. Banyak dari tulisan-tulisan tentang filsafat politik, sejak dari Plato sampai tulisan abad ke-20, berisi teori seperti ini. Teori normatif, terutama yang berkembang pada masa antara dua perang dunia yang lalu, bermaksud membentuk patokan-patokan yang bisa dipakai untuk menilai perilaku dalam hubungan internasional dan pedoman bagi pembentukan perilaku yang dianggap baik.¹⁶

Studi Hubungan Internasional Pasca-Behavioralis

Pembahasan perkembangan metodologis studi ini pada akhirnya lebih banyak menunjukkan keanekaragaman daripada kesepakatan akademis. Munculnya suatu "paradigma" yang dianggap dominan pada suatu masa tidak bertahan lama dan segera ditumbangkan oleh pengkritiknya. Tidak adanya kesepakatan metodologis ini membuat perkembangan teoritis studi ini menjadi sangat lamban. Seperti halnya teori-teori sosial yang lain, teori-teori hubungan internasional juga relatif masih kasar dan kurang berkembang. Bahkan seperti nanti akan ditemui dalam buku ini, banyak yang disebut teori dalam studi ini sebenarnya bukan teori, tetapi baru *embrionya*. Komentar B.F.Skinner tentang ilmu sosial berikut ini sangat kena bagi ilmu hubungan internasional:

"Dua puluh lima abad yang lalu bisa dikatakan bahwa manusia mengenal dirinya sebaik ia mengenal bagian-bagian lain dunianya. Sekarang yang paling kurang dipahami oleh manusia adalah dirinya sendiri . . . Fisika dan biologi Yunani sekarang tinggal sebagai sejarah (misalnya, tidak ada ahli fisika atau biologi moderen yang perlu bantuan Aristoteles), tetapi dialog-dialog Plato masih diajarkan pada pelajar ilmu sosial sekarang dan dikutip seolah-olah masih bisa menjelaskan perilaku manusia. Aristoteles tidak akan mungkin

16 Mervyn Frost, *Towards A Normative Theory of International Relation* (Cambridge U.P., 1986); Richard Falk, et al.(Eds.), *Toward A Just World Order*, Vol.I (Westview, 1982).

mengerti fisika atau biologi moderen, tetapi Socrates dan teman-temannya itu tidak akan mengalami kesulitan mengikuti sebagian besar diskusi tentang masalah manusia masa kini".¹⁷

Keluhan yang sama juga datang dari J.David Singer seperti dikutip di bawah ini:

"... banyak dari kita (ilmuwan politik internasional) merasa bahwa kita belum jauh meninggalkan Thucydides. Memang, beberapa dari kita tidak kaget dengan kenyataan itu dan mereka ini bahkan yakin tidak hanya bahwa para pemikir Yunani Kuno itu telah tahu segala hal yang perlu diketahui tentang hubungan antar bangsa pada Zaman itu, tetapi juga bahwa sampai sekarang, 2300 tahun sesudah zaman pemikir Yunani itu, tidak ada sesuatu yang baru dan perlu ditambahkan. Kekunoan itu mungkin semakin meredup, tetapi bekasnya masih kentara dalam ilmu politik internasional. Suatu bidang studi yang terlalu penting untuk dipelajari secara artistik dan intuitif seperti halnya kesusastraan, agama atau seni".¹⁸

Dibandingkan dengan teori-teori ilmu pengetahuan alam, teori-teori politik dan hubungan internasional agak primitif. Ketimpangan ini terjadi antara lain karena studi tentang masyarakat secara "saintifik" baru saja dimulai, sedangkan studi saintifik tentang dunia fisik sudah dimulai sejak belasan abad yang silam. Di Mesir Kuno telah ada observatorium astronomi; orang Yunani Kuno telah melakukan eksperimen fisika dan kimia; para ahli fisiologi berabad-abad yang lalu telah melakukan bedah mayat sebagai bagian dari studinya. Tetapi sementara ilmu alam dan fisika berkembang, ilmu sosial pada masa itu belum bisa menciptakan laboratorium dan tidak mendorong pencarian fakta secara sistematis tentang obyek studinya. Pemahaman tentang perilaku manusia dan tentang masyarakat terutama diperoleh melalui spekulasi atau sebagai hasil deduksi dari premis-premis teologis atau filosofis.

Baru menjelang akhir abad ke-19, psikologi untuk pertama kali mengenal laboratorium. Pada masa itu pula Karl Marx, sebagai salah satu pemula, menerapkan metode penelitian survei untuk pertama kali dengan menyebarkan 25.000 kuesioner di kalangan buruh. Sosiologi sebagai kegiatan saintifik pertama kali diperkenalkan oleh August Comte pada 1830-an, tetapi baru seratus tahun kemudian bisa berkembang dalam kegiatan penelitian

17 B.F.Skinner, *Beyond Freedom and Dignity* (A.Knof 1971), hal 4.

18 J.David Singer, *Human Behavior and International Politics* (Rand McNally, 1985), hal.1.

berskala besar. Ilmu politik sebagai kegiatan saintifik baru dimulai pada 1930-an melalui karya-karya Charles Merriam dari Universitas Chicago. Tradisi ini dalam ilmu hubungan internasional baru dikembangkan dengan sungguh-sungguh sejak tahun 1950-an.

Keterlambatan penerapan metodologi saintifik itu bukanlah satu-satunya alasan keterbelakangan teoritis bidang studi ini. Alasan lain, yang akan dibahas dalam Bab 4, adalah kecurigaan bahwa jangan-jangan fenomena yang dipelajari itu memang tidak bisa dipelajari secara saintifik. Misalnya, kalau metode saintifik mensyaratkan eksperimentasi apakah negara-bangsa sebagai obyek studi hubungan internasional bisa ditaruh dalam situasi yang betul-betul eksperimental? Juga, kalau dianjurkan meminjam kerangka konseptual dari ilmu-ilmu empiris lain, kita masih harus berhati-hati karena fenomena empiris yang dipelajari oleh, misalnya psikologi, belum tentu analog dengan fenomena empiris yang dipelajari oleh Ilmu Hubungan Internasional. Kalau begitu, apakah kerangka konseptual untuk memahami sebuah dunia empiris (misalnya, yang menjadi obyek studi psikologi) bisa diterapkan untuk dunia empiris yang lain (misalnya, yang menjadi obyek studi hubungan internasional)?

Apapun alasannya, keterbelakangan teoritis itu mengecewakan banyak pengkaji ilmu ini. Karena itu teoritis behavioralis berusaha keras mendorong studi hubungan internasional ke arah pembentukan generalisasi dan perumusan teori yang eksplanatoris dan prediktif. Dan dalam kaitan itulah mereka mengutamakan persoalan metode penelitian dan teknik pengumpulan serta analisa data. Namun, hal ini pun tidak bebas dari kritik. Menjelang akhir 1960-an, sekelompok teoritis dari generasi yang lebih muda menunjukkan bahwa penekanan kaum behavioralis pada masalah metodologis itu telah menjadi berlebihan, sehingga membuat studi politik — termasuk hubungan internasional — menjadi kurang relevan dengan kebutuhan manusia yang seharusnya dilayani oleh ilmu ini. Keinginan yang menggebu-gebu untuk menjadi saintifik membuat teoritis behavioralis terlalu menekankan pada pembentukan pengetahuan yang empiris, yang mensyaratkan bahwa setiap pernyataan keilmuan harus didasarkan pada observasi atau pengamatan langsung, yang umumnya dilakukan dengan menerapkan

metode kuantitatif. Hal ini ternyata telah membuat ilmuwan behavioral terlalu sering memusatkan perhatian pada persoalan-persoalan yang tidak terlalu penting. Topik-topik yang betul-betul penting tetapi tidak bisa dipelajari dengan metode kuantitatif itu (misalnya, sebab-sebab terjadinya perang) sedikit sekali diteliti, tetapi topik yang lebih mudah dipelajari (seperti perilaku orang dalam pemilihan umum) terlalu banyak mendapat perhatian. Juga, penekanan kaum behavioralis yang berlebihan pada metode dan kadang-kadang bahkan dengan mengabaikan substansi, dianggap sebagai penyebab semakin jauhnya studi ini dari kenyataan kehidupan internasional.

Sebagai reaksi, para teoritis muda itu menggerakkan apa yang kemudian oleh tokoh behavioralis David Easton disebut "revolusi pasca-behavioralis".¹⁹ Mereka ini tidak menentang pengembangan studi politik dan hubungan internasional secara saintifik dengan meminjam perangkat analisa dari berbagai ilmu lain termasuk ilmu pengetahuan alam dan matematika. Mereka hanya berniat membuat studi hubungan internasional agar bisa ikut memecahkan persoalan sosial dan politik yang dihadapi ummat manusia masa kini. Untuk itu studi ini tidak hanya berurusan dengan metode, tetapi juga harus menekankan substansi. Substansi ini mesti dikaitkan dengan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat internasional, seperti kemiskinan, keterbelakangan, kependudukan, penyediaan pangan, pencemaran lingkungan hidup, pengelolaan sumber daya alam, dan sebagainya, selain masalah konvensional seperti perang dan perdamaian. Dengan kata lain, studi ini harus berorientasi pada pembuatan rekomendasi kebijaksanaan (policy oriented). Dalam hal ini tampak bahwa kaum "pasca-behavioralis" hendak membawa masuk lagi gagasan pemikir normatif sebelum Perang Dunia II.

Selanjutnya, teoritis "pasca-behavioralis" tidak mengakui perbedaan antara fakta dan nilai. Mereka mensyaratkan bahwa ilmuwan politik dan hubungan internasional harus menilai baik-buruknya suatu sistem politik, dalam negeri maupun internasional.

19 Tentang ini lihat G.Graham dan G.Carey (Eds.), *The Post Behavioral Era* (David McKay, 1972).

dan harus memihak (Kaum ini misalnya di Amerika Serikat terkenal sebagai penentang keterlibatan pemerintahnya di Vietnam). Mereka yakin bahwa ilmuwan politik tahu politik dengan lebih baik karena mereka mempelajarinya secara profesional. Karena itu sudah seharusnya kalau merekalah yang mengajukan usulan tentang haluan kebijaksanaan yang harus diambil oleh pemerintahnya. Dan ini bukan hanya usulan yang bersifat instrumental, yaitu tentang bagaimana mencapai suatu tujuan (misalnya, bagaimana agar politik luar negeri kita lebih efektif memperoleh sumberdana pembangunan), tetapi usulan tentang tujuan itu sendiri (misalnya, menerima atau menolak bantuan asing; mendukung penerapan hak-hak asasi manusia; penekanan pada peran negara atau swasta dalam hubungan ekonomi luar negeri, dan sebagainya.). Yang terakhir, kelompok "pasca-behavioralis" ini menerima kenyataan bahwa *nilai sangat mempengaruhi proses keilmuan*. Perspektif teoritis yang dianut seseorang ilmuwan sosial sangat berkaitan dengan nilai-nilai yang dianutnya. Karena itu, daripada membuang waktu untuk menciptakan kesepakatan yang sangat sulit dilakukan, lebih baik mengakui adanya keanekaragaman perspektif teoritis atau "paradigma" dalam studi hubungan internasional dan menilai masing-masing berdasar kemampuannya memberikan penjelasan yang paling meyakinkan.

Dalam kaitan ini, dalam Bab 3 tentang tingkat-tingkat analisis akan dibahas kemungkinan timbulnya keanekaragaman yang lain dalam mempelajari hubungan internasional. Namun perlu ditegaskan bahwa buku ini ditulis dengan asumsi bahwa studi metodologi sangat penting dalam rangka pengembangan suatu ilmu secara lebih sistematis. Karena itu, walaupun penulis sendiri lebih berkecenderungan "pasca-behavioralis", buku ini jelas banyak memanfaatkan gagasan-gagasan behavioralis tentang bagaimana mempelajari hubungan internasional.

Bab 2

Makna dan Ruang Lingkup

Motivasi Studi Internasional

Mengapa mempelajari hubungan internasional? Apa yang mendorong kita mempelajari sistem, proses, perilaku atau fenomena lain yang bersifat internasional? Pertanyaan ini mudah dijawab. Minat masyarakat kita untuk mengetahui apa yang terjadi di "luar sana", sangat besar. Lihat saja betapa populernya acara "Dunia dalam Berita" yang ditayangkan TVRI setiap pukul 9 malam. Ini saja cukup sebagai alasan tentang perlunya pemahaman yang lebih baik tentang fenomena internasional. Memang tidak seluruh dimensi kehidupan kita dipengaruhi oleh hubungan internasional. Tetapi Anda bisa memperhatikan betapa, terutama sejak akhir dasawarsa 1960-an, anggaran pendapatan dan belanja negara kita sangat tergantung pada sektor eksternal, baik dalam bentuk perdagangan maupun bantuan luar negeri. Kemampuan ekonomi kita untuk menyediakan barang dan jasa bagi warganya juga sangat dipengaruhi oleh variabel internasional. Pengembangan kebudayaan kita, terutama dimensi ilmu dan teknologi, juga menghadapi masalah yang sama. Dan contoh ini bisa dirangkai panjang sekali. Juga jangan abaikan hubungan yang sebaliknya, yaitu perilaku bangsa Indonesia juga seringkali mempengaruhi peristiwa pada tingkat internasional. Ini semua mengesahkan perlunya studi internasional.

Selain itu, kita mempelajari bidang studi hubungan internasional juga karena yakin bahwa sebagai pengetahuan ia bermanfaat. Bidang ini mempunyai sesuatu yang bisa disumbangkan pada pengetahuan akademis maupun pada upaya perbaikan kehidupan manusia. Sebagai pengkaji ilmu sosial, kita semua menyadari betapa pentingnya segi hubungan antar manusia yang melintasi

batas negara ini. Hubungan ini melibatkan masalah-masalah yang selain kompleks juga memiliki potensi yang bisa mencelakakan. Hubungan internasional itu sangat kompleks karena di dalamnya terlibat bangsa-bangsa yang masing-masing berdaulat, sehingga memerlukan mekanisme yang lebih rumit daripada hubungan antar kelompok manusia di dalam suatu negara. Ia juga sangat kompleks karena setiap segi hubungan itu melibatkan berbagai segi lain yang koordinasinya tidak sederhana. Hubungan itu secara potensial juga mengandung bahaya, karena pada umumnya setiap negara yang terlibat mendasarkan diri pada upaya mengejar kepentingan nasional masing-masing. Apalagi dengan semakin dahsyatnya daya penghancur sistem persenjataan negara-negara yang berinteraksi itu, maka pengejaran kepentingan nasional yang bertentangan itu selalu dibayangi oleh kemungkinan timbulnya konflik yang mengerikan.

Asumsi dari studi hubungan internasional adalah bahwa potensi bahaya itu bisa dikurangi dan kemungkinan untuk menciptakan perdamaian bisa ditingkatkan, asalkan umat manusia mau melakukan sesuatu demi tujuan itu. Ketidakmampuan untuk berbuat sesuatu demi peningkatan kemungkinan perdamaian, bisa berakibat fatal. Pengkaji Ilmu Hubungan Internasional sangat merasakan mendesaknya kebutuhan untuk berbuat sesuatu demi menghindari perang dan meningkatkan perdamaian.

Kebutuhan untuk ikut serta menyelesaikan masalah sosial pada tingkat internasional itu memerlukan pemahaman yang jelas tentang fenomena itu. Tindakan apapun yang akan dilakukan demi penyelesaian masalah itu harus didahului dengan pemahaman tentang sesuatu yang hendak dikenai tindakan itu. Dalam hal ini adalah memahami hubungan internasional. Karena itu kita harus mengetahui: a. apa yang dipelajari dalam Ilmu Hubungan Internasional, b. bagaimana mempelajarinya, dan c. bagaimana hasilnya sampai sekarang. Dalam bab ini, akan dibahas persoalan pertama. Persoalan kedua akan dibahas dalam Bagian Dua, sedang persoalan ketiga akan dibahas dalam buku lain.

Topik-topik Penelaahan

Pada dasarnya tujuan utama studi hubungan internasional

adalah mempelajari perilaku internasional, yaitu perilaku para aktor, negara maupun non-negara, di dalam arena transaksi internasional. Perilaku itu bisa berujud perang, konflik, kerja sama, pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi internasional, dan sebagainya. Walaupun kenyataannya aktor yang paling efektif adalah negara, sehingga perilaku internasional yang paling banyak memperoleh perhatian para analis adalah perilaku negara, namun harus diperhatikan juga perilaku aktor-aktor non-negara. Jadi, pengkaji dan ilmuwan hubungan internasional harus mempelajari apa saja yang bisa dipakai untuk memahami perilaku aktor-aktor itu dalam transaksi internasional. Secara lebih spesifik, substansi studi hubungan internasional bisa dipilah ke dalam duabelas kelompok pertanyaan fundamental yang diajukan oleh Karl Deutsch berikut ini¹ :

1. *Bangsa dan Dunia*: Bagaimana dan dalam bentuk apa hubungan antara suatu bangsa dengan bangsa-bangsa lain di sekitarnya dilakukan? Kapan, bagaimana, dan berapa cepat suatu bangsa dan suatu negara-bangsa muncul dan tenggelam? Selama bangsa dan negara-bangsa itu ada, bagaimana hubungannya dengan bangsa-bangsa lain? Bagaimana negara-bangsa menangani individu dan kelompok-kelompok lebih kecil yang ada di dalamnya? Bagaimana negara-bangsa berhubungan dengan organisasi-organisasi internasional dan dengan sistem politik internasional?

2. *Proses Transnasional dan Interdependensi Internasional*. Sejauh mana pemerintah dan rakyat dari suatu negara-bangsa bisa menentukan masa depannya sendiri; dengan kata lain, berapa besar kemungkinannya untuk bersikap independen dari bangsa lain? Sebaliknya, sejauh mana tindakannya tergantung pada kondisi dan peristiwa di luar batas wilayah nasionalnya? Apakah negara-negara dan bangsa-bangsa di dunia sekarang lebih "berdaulat" dan tidak tergantung satu-sama-lain, atau apakah tindakan dan nasib mereka menjadi semakin saling-tergantung? Atau, apakah mereka sekaligus menjadi semakin independen dan semakin interdependen, tetapi dalam bidang-bidang kegiatan yang berbeda? Bagaimana

1 Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Prentice-Hall, 1978), Bab 1.

keadaan dunia yang akan datang, misalnya 50 tahun mendatang, dalam hal hubungan transnasional ini?

3. *Perang dan Damai*. Apa yang menentukan terjadinya perang dan perdamaian di antara bangsa-bangsa? Kapan, bagaimana, dan mengapa perang pecah, berlangsung dan berhenti? Bagaimana proses perang itu berlangsung di masa lalu, sekarang, dan kemungkinannya di masa datang? Berapa banyak dan jenis pertarungan apa yang bisa disetujui dan didukung oleh rakyat suatu negara? Kapan, untuk tujuan apa, dan dengan persyaratan apa suatu pertarungan bisa disetujui dan didukung oleh rakyat itu?

4. *Kekuatan dan Kelemahan*. Bagaimana sifat kekuatan (*power*) atau kelemahan suatu pemerintah, atau suatu bangsa, dalam politik internasional? Apa sumber-sumber dan syarat-syarat bagi tumbuhnya kekuatan itu? Apa batas-batas kekuatan itu? Kapan, bagaimana dan mengapa kekuatan berubah?

5. *Politik Internasional dan Masyarakat Internasional*. Apa yang bersifat politik dalam hubungan internasional, dan apa yang tidak? Bagaimana hubungan antara politik internasional dengan kehidupan masyarakat bangsa-bangsa?

6. *Kependudukan versus. Pangan, Sumber daya Alam dan Lingkungan*. Apakah jumlah penduduk dunia tumbuh lebih cepat daripada penyediaan bahan makanan, energi dan sumber daya alam lainnya, dan lebih cepat daripada "daya dukung" lingkungan, dalam arti udara dan air yang bersih dan lingkungan alam tanpa polusi? Apakah kelalaian dalam bidang ini bisa menimbulkan ancaman terhadap "keamanan nasional" bangsa-bangsa di dunia, suatu ancaman yang sama gawatnya atau bahkan lebih menakutkan daripada yang mungkin ditimbulkan oleh adanya perubahan kekuatan politik atau militer di negara-negara tetangganya? Apakah masalah ini hanya menyebabkan pembatasan pertumbuhan secara sementara, ataukah merupakan pertanda datangnya masa kesengsaraan dan kemandegan materiil bagi umat manusia? Apa akibatnya terhadap politik dunia, termasuk perang dan perdamaian, dan apa yang bisa dilakukan untuk memperbaikinya?

7. *Kemakmuran dan Kemiskinan*. Berapa besar ketimpangan distribusi kekayaan dan penghasilan di antara bangsa-bangsa di dunia? Berapa besar ketimpangan dalam hal-hal yang berkaitan

dengan itu, misalnya harapan hidup dan pendidikan? Apakah ketimpangan antar negara itu lebih besar atau lebih kecil dibanding dengan ketimpangan yang ada di dalam negeri, misalnya ketimpangan antar kelompok etnis, antar kelas, atau antar daerah? Apakah berbagai ketimpangan semakin meningkat atau menurun? Berapa cepat dan berapa banyak peningkatan atau penurunan itu? Apa yang menentukan sifat distribusi ini? Apa yang menentukan jumlah dan arah perubahan sifat distribusi itu? Apa yang bisa dilakukan untuk melakukan perubahan secara terencana? Berapa cepat dan berapa banyak perubahan itu bisa dilakukan?

8. *Kebebasan dan Penindasan*. Seberapa jauh kepedulian tentang kebebasannya daripada bangsa atau negara lain, dan berapa jauh mereka mempedulikan kebebasan di dalam bangsa atau negara sendiri? Apa yang mungkin mereka lakukan demi perbaikan masalah kebebasan itu? Kapan hal ini mungkin dilakukan, dan apa syaratnya? Apakah yang dimaksud orang dengan "kebebasan": a. Apakah kebebasan berarti tersedianya pilihan-pilihan yang luas bagi rakyat dan toleransi terhadap perilaku kaum minoritas dan terhadap individu yang kritis; atau b. Apakah kebebasan berarti tunduk pada pemerintahan mayoritas, pada tradisi, pada beberapa pemimpin yang diberi kepercayaan, atau pada tirani? Sejauh mana orang menganggap kebebasan sebagai tujuan, dan sejauh mana mereka memandangnya sebagai alat untuk mencapai tujuan lain yang dianggap lebih penting? Kondisi-kondisi apa saja yang mempengaruhi atau mengubah persepsi dan pilihan-pilihan itu? Berapa cepat dan sejauh mana kondisi-kondisi itu mempengaruhi dan mengubah persepsi dan pilihan itu? Seberapa besar perbedaan jenis dan jumlah kebebasan yang diinginkan orang di berbagai negara yang berbeda, dan di berbagai kelompok dalam negara yang sama? Berapa besar perbedaan dalam jenis dan jumlah kebebasan yang diperoleh oleh orang di berbagai negara atau di berbagai kelompok dalam negara yang sama itu? Seberapa jauh dan seberapa cepat perbedaan ini berubah? Kapan dan apa syaratnya?

9. *Persepsi dan Ilusi*. Bagaimana para pemimpin dan warga suatu negara memandang bangsa mereka sendiri, dan bagaimana mereka memandang bangsa-bangsa lain beserta perilaku mereka?

Berapa kadar kenyataan atau khayalan dalam persepsi ini? Kapan persepsi itu bersifat realistik atau ilusi? Dalam hal apa? Dalam kondisi bagaimana pemerintah dan rakyat pemilihnya bisa bersikap penuh pengertian terhadap bangsa lain, dan dalam hal apa mereka bersikap picik? Sejauh mana pemerintah nasional berfungsi sebagai sumber salah-pengertian antar-bangsa dan mitos pengagungan diri sendiri? Apa akibat semua ini terhadap kemampuan pemerintah dan negara-bangsa untuk mengendalikan perilaku mereka sendiri guna memperkirakan akibat dari tindakan mereka itu? Seberapa sering negarawan membuat keputusan penting tentang perang atau perdamaian berdasar pemahaman fakta secara salah? Apa yang bisa dilakukan untuk membuat kemungkinan kesalahan menjadi lebih kecil dan membuat persepsi menjadi semakin realistik?

10. *Aktivitas dan Apati*. Lapisan dan kelompok mana dalam masyarakat yang berminat aktif terhadap politik? Lapisan dan kelompok mana yang berminat aktif terhadap masalah internasional? Kondisi apa yang cenderung memperbesar atau memperkecil proporsi partisipasi aktif ini? Seberapa cepat dan dalam hal apa, kondisi itu bisa memperbesar atau memperkecil proporsi mereka? Lapisan masyarakat mana lagi yang harus dianggap relevan bagi kehidupan politik pada suatu saat dan suatu tempat tertentu? Kondisi apa yang bisa mengubah luas lapisan-lapisan masyarakat yang secara politik relevan ini? Apa akibat perubahan dalam jumlah partisipasi politik aktual dan potensial itu terhadap proses politik dan terhadap hasil proses itu? Terutama sekali, apa akibat dari perubahan dalam derajat partisipasi massa dalam politik terhadap pelaksanaan dan hasil hubungan internasional?

Jenis politik dan hubungan internasional apa yang mungkin terjadi di antara bangsa-bangsa yang kegiatan ekonominya bersifat subsistensi dan yang apatis terhadap politik? Dan jenis politik dalam negeri dan internasional apa yang mungkin berkembang dengan adanya peningkatan besar-besaran dalam monetisasi ekonomi, komunikasi massa, kemampuan baca-tulis, mobilitas sosial dan partisipasi politik? Sudah jelas, ini merupakan masalah berat bagi negara-negara sedang berkembang, namun ia juga

merupakan persoalan besar bagi negara-negara besar dan maju seperti Amerika Serikat, Uni Soviet dan Perancis.

11. *Revolusi dan Stabilitas.* Dalam kondisi apa kemungkinan suatu pemerintah digulingkan? Kapan, dalam kondisi apa dan seberapa besar kemungkinan keseluruhan elit penguasa atau kelas-kelas dominan kehilangan semua atau sebagian kekuasaan dan posisinya?

Perubahan permanen apakah, kalau ada, yang dihasilkan oleh revolusi? Kapan dan bagaimana keseluruhan sistem-sistem hukum, ekonomi dan kemasyarakatan (dengan kata lain, keseluruhan pola kebudayaan) dihapuskan sepenuhnya atau sebagian dan diganti dengan sistem atau pola yang lain? Seberapa cepat proses besar-besaran itu terjadi, dan berapa besar kurbannya dalam arti kerusakan materiil dan kesengsaraan manusia? Kelompok penduduk manakah yang menanggung beban kurban itu, dan untuk berapa lama? Apa keuntungan — kalau ada, dalam jangka pendek maupun panjang — yang bisa dihasilkan oleh perubahan itu dan siapa yang menikmatinya?

Berapa lama waktu diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan sosial sesudah terjadi revolusi? Bagaimana stabilisasi itu dilakukan, bagaimana hasilnya, dengan kurban berapa, dan siapa yang menanggung beban kurban itu?

Apa akibat dari proses revolusi, kontra-revolusi dan stabilisasi suatu orde sosial atau politik terhadap jalannya politik internasional? Singkatnya, bagaimana revolusi dalam negeri bisa mempengaruhi hubungan internasional, dan bagaimana pengaruh asing dan peristiwa internasional mempengaruhi stabilitas dan kecanggungan rezim dalam negeri dan sistem politik negara-negara tertentu?

Apa yang bisa dilakukan, kalau ada, oleh pemerintah, negarawan dan para pemilihnya untuk menangani proses ini? Sejauh mana proses itu dipengaruhi atau dikendalikan oleh tindakan yang terencana? Kapan, dengan biaya berapa, dan ke arah mana?

12. *Identitas dan Transformasi.* Dengan berlangsungnya semua perubahan itu, bagaimana mereka — individu, kelompok dan bangsa — mempertahankan identitas mereka? Unsur-unsur

apakah yang membentuk identitas ini? Apakah perbedaan unsur-unsur identitas yang dimiliki orang yang berbeda juga menentukan perbedaan perilaku mereka?

Apakah identitas itu merupakan kebutuhan nyata dari orang-orang atau kelompok-kelompok orang dalam suatu negara? Apakah yang akan terjadi kalau kebutuhan itu tidak terpenuhi?

Sejauh mana identitas diri itu merupakan tujuan, dan sejauh mana pula ia merupakan sarana atau syarat untuk mencapai tujuan lain? Bagaimana perasaan se-identitas terbentuk, dan bagaimana ia terhapus? Seberapa mendalam, seberapa cepat dan dalam kondisi bagaimana perasaan se-identitas itu timbul atau terhapus? Sejauh mana orang, kelas sosial, elit, pemerintah dan bangsa menyerupai harimau, yang tidak bisa mengubah belangnya, dan sejauh mana mereka bisa mengubah diri sendiri atau diubah oleh keadaan? Sejauh mana orang, kelas sosial dan kelompok rasial telah mengidentifikasi diri dengan peran sementara sebagai pemilik kekuasaan dan hak-hak istimewa, yang mereka peroleh pada suatu waktu, dan seberapa mendalam mereka terbius dalam citra diri yang serba hebat? Orang-orang Jerman di Eropa Timur sesudah Perang Dunia I, orang-orang Inggris di Kenya dan India sesudah Perang Dunia II, orang-orang Jepang di Korea dan Manchuria, orang-orang Perancis di Aljazair, penduduk Portugis di Angola dan Mozambique, petani kulit putih di Afrika Selatan, orang-orang Yahudi di Palestina, dan sebagainya, adalah contoh orang-orang yang menghadapi masalah identitas seperti yang dibahas di atas. Masing-masing dari mereka itu harus memilih jenis tindakan apa untuk menanggapinya. Pilihan-pilihan itu bisa berujung penyelesaian secara damai, penolakan, sampai kadang-kadang perang terbuka untuk mempertahankan posisi dominan itu.

Mengulangi kalimat pertama dalam butir ke-12 ini: Sejauh mana mereka bisa mengubah perilaku, tujuan, struktur kejiwaan dan karakter mereka? Sejauh mana mereka tetap bisa mempertahankan identitas mereka sendiri di tengah-tengah perubahan yang terjadi?

Terutama sekali, apa akibat dari perubahan internasional terhadap transformasi nasional dan identitas nasional? Apa akibat dari transformasi satu bangsa — atau beberapa kelompok atau

kelas sosial dalam bangsa itu — terhadap bangsa-bangsa lain dan terhadap sistem internasional?

Semua pekerjaan ini adalah pertanyaan yang merangsang kegiatan para pengkaji hubungan internasional. Pertanyaan-pertanyaan ini, menurut Karl Deutsch, selama berabad-abad telah diajukan dan dicoba dijawab oleh para ilmuwan politik, negarawan maupun warganegara biasa. Hasilnya adalah sekumpulan pengetahuan yang cukup komprehensif. Namun, pengetahuan itu belum banyak diuji, direproduksi dan diverifikasi sehingga bisa disebut pengetahuan yang "saintifik"; dan inilah pokok persoalan bagi ilmuwan hubungan internasional yang ingin mengembangkan bidang ini sebagai pengetahuan "saintifik". Sementara itu, masih ada perdebatan metodologis tentang kemungkinan hubungan internasional dipelajari secara saintifik (lihat Bab 4). Terlepas dari persoalan itu, maka keduabelas pertanyaan ini merupakan awal yang bagus untuk memahami hubungan internasional. Seperti dikatakan oleh Karl Deutsch, keduabelas pertanyaan itu saling tergantung. Jawaban apapun yang ditemukan untuk satu pertanyaan akan mempengaruhi jawaban kita terhadap pertanyaan yang lain. Seperti halnya banyak jalan masuk ke kota Yogyakarta tetapi semuanya menuju *satu* pusat yang sama, yaitu alun-alun utara kraton Yogya; begitu juga keduabelas pertanyaan itu, merupakan awal perjalanan yang berbeda tetapi bermuara pada tujuan yang sama. Tujuan itu adalah memahami satu masalah pokok, yang dalam kata-kata Karl Deutsch adalah: "Bagaimana begitu banyak bangsa yang berbeda dapat hidup bersama dalam suatu suasana campuran antara kebebasan dan saling-ketergantungan; dalam suatu dunia yang pengaturannya tidak sepenuhnya mereka sepakati tetapi tidak ada satu pun yang bisa mengendalikannya sendiri; suatu dunia yang merupakan tempat bergantung semua negara demi perdamaian, kebebasan, kebahagiaan dan kelangsungan hidup mereka sendiri". Walaupun pertanyaan-pertanyaan ini meliputi spektrum kehidupan politik yang luas, namun perlu ditekankan bahwa yang menjadi perhatian kita adalah perilaku para aktor-aktor, individu maupun institusi, yang terlibat dalam arena internasional; dinamika yang menggerakkan perilaku mereka; dan hubungan pengaruh timbal-balik antara aktor-aktor itu dengan struktur hubungan internasional.

Bab 3

Tingkat-tingkat Analisa

Dalam Bab 2 telah dibahas obyek studi hubungan internasional. Karena tujuan kita adalah memahami bagaimana ilmuwan mengembangkan pendekatan dan teori dalam studi ini, maka kita perlu melihat apa persoalan dan tantangan yang mereka hadapi dan bagaimana mereka menangani tantangan-tantangan itu. Seperti diketahui, untuk bisa mendeskripsikan, menjelaskan dan meramalkan perilaku dalam hubungan internasional secara meyakinkan, ilmuwan itu harus menunjukkan ketelitian dalam melakukan analisa. Ia harus memilih bidang yang hendak dikaji, menetapkan batas ruang lingkungannya, menentukan pada tingkat analisa mana penelitian hendak dilakukan, dan pendekatan serta metode apa yang hendak dipakai untuk mengkoordinasikan keseluruhan proses analisa itu.

Makna Tingkat Analisa

Dalam bab ini hendak dibahas tantangan awal yang dihadapi analis hubungan internasional, yaitu keharusan menemukan sasaran analisa yang tepat, yaitu: persoalan memilih dari berbagai kemungkinan tingkat analisa. Dalam proses memilih tingkat analisa, kita menetapkan "unit analisa", yaitu yang perilakunya hendak kita deskripsikan, jelaskan dan ramalkan (karena itu juga bisa disebut "variabel dependen"); dan "unit eksplanasi", yaitu yang dampaknya terhadap unit analisa hendak kita amati (bisa juga disebut "variabel independen").

Jadi, masalah awal yang dihadapi analis antara lain adalah persoalan menetapkan apa yang harus ditelaah atau diamati dalam mempelajari hubungan internasional; yaitu, apa yang harus dipakai

sebagai unit eksplanasi, dan pada tingkat mana analisa harus ditekankan. Tentu saja kita tidak bisa menelaah segala segi hubungan internasional, sebab secara fisik tidak mungkin. Seperti dikatakan oleh J. David Singer, dalam ilmu apapun ada keharusan untuk memilih sasaran analisa yang tertentu:

"Dalam setiap bidang kegiatan keilmuan, selalu terdapat berbagai cara memilah-milah dan mengatur fenomena yang dipelajari demi analisa yang sistematis. Baik dalam ilmu fisik maupun ilmu sosial, pengamat harus memilih pusat perhatian, pada bagian-bagiannya atau pada keseluruhan fenomena itu, pada komponennya atau pada sistemnya. Misalnya, ia bisa memilih mau memperhatikan bunga atau kebunnya, pohon atau hutannya, rumah atau kampungnya, remaja nakal atau kelompok gangnya, anggota DPR atau parlemennya, dan sebagainya." ¹

Dengan analogi Singer ini, bisa dikatakan bahwa dalam Ilmu Hubungan Internasional bisa dipelajari "bagian" (yaitu bunga/pohon/rumah/remaja nakal/anggota DPR), atau pindah tingkat analisa dan mempelajari "keseluruhan" (yaitu, kebun/hutan/kampung/kelompok gang/parlemen). Dengan pendekatan *pertama*, kita mempelajari politik dalam negeri suatu negara yang mempengaruhi para pembuat keputusan dalam memilih berbagai alternatif untuk membuat politik luar negeri negara itu. Dengan pendekatan *kedua*, kita mempelajari sistem internasional yang merupakan lingkungan besar yang mempengaruhi proses pembuatan keputusan tersebut, dan dengan demikian bisa membantu para pembuat keputusan dalam menentukan alternatif-alternatif apa yang mungkin diambil.

Mengapa masalah tingkat analisa dianggap penting? Mengapa kita harus memperhatikan persoalan tingkat analisa? *Pertama*, seperti yang akan diuraikan dalam bab ini, untuk menjelaskan satu peristiwa internasional, misalnya tindakan eksternal suatu negara (biasanya dianggap sebagai aktor utama dalam hubungan internasional), terdapat lebih dari satu faktor yang punya kemungkinan menyebabkannya, mulai dari perilaku individual pemimpin, perilaku kelompok, karakteristik negara itu sendiri, hubungannya dengan beberapa negara dalam lingkungan regional, sampai struktur hubungan pada tingkat global.

1 J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", *World Politics*, Vol. 14, No. 1 (Oktober 1961).

Kedua, kerangka berpikir tingkat analisa membantu kita memilah-milah faktor mana yang harus paling banyak ditekankan. Kerangka ini juga menunjukkan bahwa tingkat analisa yang penting pada suatu situasi mungkin tidak penting pada situasi lain. Misalnya, perubahan rezim di Iran pada akhir 1970-an mungkin bisa dijelaskan secara memuaskan dengan tingkat analisa individu, yaitu perilaku Imam Khomeini; tetapi perubahan rezim di Filipina pada pertengahan 1980-an mungkin tidak bisa dijelaskan dengan sama memuaskannya dengan menelaah perilaku nyonya Aquino.

Ketiga, kerangka tingkat analisa memungkinkan kita untuk memilah-milah mana dampak dari sekumpulan faktor tertentu terhadap suatu fenomena dan mana dampak dari kumpulan faktor lain terhadap fenomena itu; dan kemudian membandingkan dampak dari kedua kelompok faktor yang berbeda itu. Sehingga untuk fenomena yang sama kita memperoleh beberapa penjelasan alternatif.

Keempat, kita harus peka terhadap masalah tingkat analisa karena adanya kemungkinan melakukan kesalahan metodologis yang disebut fallacy of composition dan ecological fallacy. Yang pertama, fallacy of composition, adalah kesalahan akibat berasumsi bahwa generalisasi tentang perilaku "bagian" bisa juga dipakai untuk menjelaskan "keseluruhan". Contohnya adalah pendapat Hans J. Morgenthau bahwa manusia secara individual selalu mengejar power tanpa henti, suatu pendapat yang juga dianut oleh Thomas Hobbes dan filosof-filosof politik lain. Berdasar itu Morgenthau membuat kesimpulan bahwa semua negarawan yang bertindak atas nama negaranya mendefinisikan kepentingan negaranya dalam pengertian power dan bisa diasumsikan bahwa para negarawan itu selalu siap memperbesar "power" tanpa henti sampai ada kekuatan lain yang bisa menandinginya. Ini adalah penarikan kesimpulan yang salah. Begitu juga, walaupun semua orang di suatu negara "cinta damai", kita tidak bisa membuat kesimpulan bahwa negara itu sendiri juga "cinta damai". Contoh lain tentang kesalahan ini adalah asumsi bahwa tujuan ASEAN adalah sama dengan penjumlahan tujuan-tujuan negara-negara anggotanya.

Kesalahan kedua, ecological fallacy, adalah kesalahan akibat memakai generalisasi yang ditarik pada tingkat "keseluruhan"

Relatif

untuk menjelaskan tingkat "bagian". Kalau kita menemukan bahwa negara-negara kaya membelanjakan lebih banyak sumberdayanya untuk program pertahanan, kita tidak bisa menyimpulkan bahwa individu-individu yang kaya juga berbuat sama. Kita juga tidak bisa berasumsi bahwa selama periode yang penuh kekerasan dalam hubungan internasional lebih banyak orang yang terlibat dalam tindak kekerasan. Kesalahan-kesalahan seperti ini bisa dihindarkan kalau kita sadar pada tingkat analisa mana kita melakukan penelitian.

Kalau kita hendak menjelaskan suatu peristiwa, misalnya, politik konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia, kita bisa melakukannya dari tiga kemungkinan perspektif. Pertama, kita bisa menjelaskan bahwa yang dilakukan Indonesia (unit analisis negara-bangsa) sebenarnya hanyalah sekedar memberi tanggapan terhadap apa yang terjadi dalam konteks sistem internasional-regional atau sistem internasional. Asumsinya, negara-bangsa adalah unit yang perilakunya sekedar menanggapi apa yang terjadi dalam konteks yang lebih besar itu. Jadi, unit eksplanasinya adalah sistem internasional-regional atau sistem global.

Kemungkinan kedua, kita bisa menjelaskan politik konfrontasi Indonesia itu sebagai akibat dari karakteristik proses pembuatan keputusan pemerintahnya waktu. Di sini, unit analisa dan unit eksplanasinya sama, yaitu negara-bangsa.

Ketiga, kita bisa menjelaskan perilaku konfliktual itu sebagai akibat dari perilaku individual Presiden Soekarno atau sebagai hasil dari persaingan antara PKI dan Angkatan Darat. Dengan demikian, unit analisisnya adalah negara, sedang unit eksplanasinya adalah perilaku individu atau kelompok. Perspektif pertama, yaitu yang unit eksplanasinya "lebih tinggi" tingkatnya dibanding unit analisisnya, disebut analisa induksionis. Perspektif kedua, yang unit analisa dan unit eksplanasinya sama, disebut analisa korelasionis. Sedangkan perspektif ketiga, yaitu yang unit eksplanasinya "lebih rendah" dibanding dengan unit analisisnya disebut analisa reduksionis.

Dari uraian itu jelaslah betapa sangat pentingnya memilah-milah tingkat analisa karena dengan demikian kita tahu bahwa, untuk bisa menjawab berbagai jenis pertanyaan yang berbeda itu

dengan memuaskan diperlukan perspektif yang berbeda. Jenis pertanyaan tertentu mungkin memerlukan perspektif tingkat analisa individual, sedangkan jenis pertanyaan lain mungkin memerlukan tingkat analisa lain. Selain itu, tingkat analisa juga memungkinkan kita untuk mengetahui bahwa pertanyaan-pertanyaan itu saling berkaitan dan melintasi beberapa tingkat analisa sekaligus. Artinya, satu fenomena mungkin bisa dijelaskan dengan melibatkan lebih dari satu tingkat analisa.

Identifikasi Tingkat Analisa

Demikianlah, dalam studi hubungan internasional kita perlu mengidentifikasi tingkat eksplanasi guna memperjelas proses pembentukan teori. Tetapi, seperti akan diketahui nanti, proses ini tidak mudah. Untuk menjelaskan suatu kejadian, ilmuwan melakukan dua hal. Pertama, seperti telah sedikit disinggung di atas, adalah menunjukkan apa unit analisisnya. Fenomena pada tingkat mana yang hendak dijelaskan? Misalnya, kalau hendak menjelaskan undang-undang yang dibuat parlemen Jepang tentang bantuan luarnegeri, apakah itu hendak dilihat sebagai tindakan pemerintah Jepang atau sebagai hasil dari tindakan sekelompok anggota parlemen itu? Perbedaan antara dua unit analisa ini, yaitu pemerintah (negara-bangsa) dan kelompok, mesti diperhatikan. Tetapi, menunjukkan unit analisa barulah merupakan langkah pertama dalam menentukan tingkat analisa dalam penelitian.

Kedua, ilmuwan itu harus menunjukkan unit eksplanasinya, yaitu unit yang dianggap sebagai variabel independen dan perilakunya hendak diamati. Seperti juga telah disinggung di atas, informasi yang dipakai untuk meneliti dan menjelaskan suatu unit analisa tertentu tidak harus dari tingkat yang sama; unit analisa dan unit eksplanasi bisa berbeda. Misalnya, kita bisa menjelaskan keputusan bantuan asing oleh pemerintah Jepang itu dengan data tentang kepribadian para tokoh kunci pembuat keputusan tersebut, tentang besarnya anggaran belanja atau keputusan-keputusan tentang bantuan asing sebelumnya, atau tentang tindakan para penerima bantuan. Walaupun unit-unit itu bisa dibedakan berdasar tingkatan-tingkatan, kita bisa menggambarkan argumen tentang tingkat analisa ini dalam bentuk matriks seperti dalam Gambar 3.1

berikut. Untuk menyederhanakannya, unit-unit itu akan dikelompokkan ke dalam tiga tingkatan.

TABEL 3.1: Unit Analisa dan Unit Eksplanasi

| | | UNIT ANALISA | | |
|------------|--------------------------|---------------------|---------------|--------------------------|
| | | Individu & Kelompok | Negara-Bangsa | Sistem Regional & Global |
| UNIT | Individu & Kelompok | 2 | 1 | 1 |
| | EKSPLANSI | | | |
| EKSPLANASI | Negara-Bangsa | 3 | 2 | 1 |
| | Sistem Regional & Global | 3 | 3 | 2 |

Sumber: Adaptasi dari karya R.F.Hopkins dan R.W.Mansbach, *Structure and Process in International Politics* (Harper and Row, 1973).

Tiga kelompok tingkat analisa bisa dilihat dari tiga kemungkinan: 1. yang unit eksplanasinya pada tingkat yang lebih rendah (analisa "reduksionis"); 2. yang unit eksplanasi dan unit analisisnya pada tingkat yang sama (analisa "korelasionis"); dan 3. yang unit eksplanasinya pada tingkat lebih tinggi (analisa "induksionis").

Misalnya, kita menetapkan unit analisa kita adalah peristiwa pecahnya perang Arab-Israel pada tahun 1973. Kalau kita hendak menjelaskan peristiwa itu dengan unit eksplanasi perilaku Anwar Sadat, yaitu pengalaman pribadinya selama ini sebagai perwira angkatan bersenjata Mesir, maka kita melakukan pendekatan *reduksionis*. Kalau kita memakai unit eksplanasi proses pembuatan keputusan kelembagaan dalam departemen pertahanan Mesir, maka kita melakukan analisa "korelasionis". Sedangkan kalau kita menjelaskan pecahnya perang itu dengan menekankan analisa tentang pertarungan Amerika Serikat dan Uni Soviet di tingkat regional maupun global, maka kita melakukan analisa "induksionis".

~~Kelompok~~ One of the central theories; internal character of the states is to be excluded from the study of IR.

Tingkat Analisa

(Holliday, 1984: 32)

45

The Nature of Man, the domestic Constitution of States and

Lalu, bagaimana mengidentifikasi tingkat analisa, dan apa saja tingkat-tingkat analisa itu? Tentang ini terdapat perbedaan pendapat di kalangan ilmuwan. Kenneth Waltz, ilmuwan yang pada pertengahan 1950-an memelopori penerapan tingkat analisa sebagai kerangka berpikir dalam sebuah bukunya, mengidentifikasi tiga tingkat analisa, yaitu: individu, negara dan sistem internasional.² J. David Singer, walaupun tidak membatasi pada dua tingkat analisa itu, menekankan tingkat analisa negara dan sistem internasional sebagai yang paling efektif untuk mendeskripsikan, menjelaskan dan meramalkan fenomena internasional.³

the level system.

John Spanier juga menegaskan tiga tingkat analisa, yaitu tingkat sistemik, tingkat negara-bangsa, dan tingkat pembuat keputusan (individu).⁴ Bruce Russett dan Harvey Starr menerapkan enam tingkat analisa, yaitu: individu pembuat keputusan dan sifat-sifat kepribadiannya, peranan yang dijalankan oleh para pembuat keputusan itu, struktur pemerintah tempat mereka melakukan kegiatan, masyarakat tempat mereka tinggal dan yang mereka perintah, jaringan hubungan antara para pembuat keputusan itu dengan aktor-aktor internasional lain, dan tingkat sistem dunia.⁵ Stephen Andriole mengidentifikasi lima tingkat analisa, yaitu: tingkat individu, tingkat kelompok individu, tingkat negara-bangsa, tingkat antar negara atau multi negara, dan tingkat sistem internasional.⁶ Dan akhirnya, Patrick Morgan mengusulkan lima tingkat analisa, yaitu individu, kelompok individu, negara-bangsa, kelompok negara-bangsa, dan sistem internasional.⁷

Penulis buku ini menerapkan pemilahan tingkat-tingkat analisa

2 Kenneth Waltz, *Man, the State and War* (Columbia U.P, 1954).

3 Singer, *op.cit.*

4 John Spanier, *Games Nation Play: Analyzing International Politics* (Holt, Rinehart & Winston, 1981).

5 Bruce Russett dan Harvey Starr, *World Politics: The Menu For Choice* (Freeman, 1985).

6 Stephen Andriole, "The Levels of Analysis Problems and the Study Foreign International and Global Affairs: A Review Critique, and Another Final Solution", *International Interactions*, Vol.5, No.2 (1978).

7 Patrick Morgan, *Theories and Approaches to International Politics* (Transaction, 1982).

yang paling komprehensif dan tuntas, sehingga memungkinkan untuk menelaah semua kemungkinan unit analisa, yaitu, kerangka yang mengidentifikasi lima kemungkinan tingkat analisa, yakni: 1.individu; 2.kelompok individu; 3.negara-bangsa; 4.kelompok negara-negara dalam suatu *region*, dan 5.sistem global. Teorisasi yang akan dibahas dalam buku ini akan dipilah-pilah menurut kategori ini.

✓ *Perilaku Individu*

Ilmuwan yang melakukan analisa hubungan internasional pada tingkat ini beranggapan bahwa, fenomena hubungan internasional pada akhirnya adalah akibat dari perilaku individu-individu yang saling berinteraksi di dalamnya. Karena itu, untuk memahami hubungan internasional kita diharuskan menelaah sikap dan perilaku tokoh-tokoh utama pembuat keputusan, seperti kepala pemerintahan, menteri luar negeri, penasehat keamanan, dan sebagainya.

Perilaku Kelompok

Ilmuwan yang menekankan tingkat analisa kedua ini berasumsi bahwa, individu umumnya melakukan tindakan internasional dalam kelompok. Hubungan internasional sebetulnya adalah hubungan antar-berbagai kelompok kecil di berbagai negara. Artinya, peristiwa internasional sebenarnya ditentukan bukan oleh individu, tetapi oleh kelompok kecil (seperti kabinet, dewan penasehat keamanan, politbiro, dan sebagainya) dan oleh organisasi, birokrasi, departemen, badan-badan pemerintahan, dan sebagainya. Dengan demikian, untuk memahami hubungan internasional kita harus mempelajari perilaku kelompok-kelompok kecil dan organisasi-organisasi yang terlibat dalam hubungan internasional.

Negara-Bangsa

Analisis yang menekankan tingkat ini berasumsi bahwa semua pembuat keputusan, di mana pun berada, pada dasarnya berperilaku sama apabila menghadapi situasi yang sama. Karena itu analisa yang menekankan variasi atau perbedaan antara perilaku

sekelompok pembuat keputusan di suatu negara dengan sekelompok lain di negara lain dianggap akan sia-sia saja. Analisa para ilmuwan seharusnya ditekankan pada perilaku unit negara-bangsa, karena hubungan internasional pada dasarnya didominasi oleh perilaku negara-bangsa. Dalam hal ini, perilaku individu, kelompok, organisasi, lembaga dan proses perpolitikan mereka, hanya akan diperhatikan sejauh perilaku mereka itu berkaitan dengan tindakan internasional negara yang bersangkutan. Dengan kata lain, kita harus mempelajari proses pembuatan keputusan tentang hubungan internasional, yaitu politik luar negeri, oleh suatu negara-bangsa sebagai suatu unit yang utuh.

Pengelompokan Negara-negara

Analisis yang menekankan tingkat keempat ini beranggapan bahwa seringkali negara-bangsa tidak bertindak secara sendiri-sendiri, tetapi sebagai suatu kelompok. Hubungan internasional, menurut mereka ini, pada dasarnya merupakan interaksi yang membentuk pola dan pengelompokan. Karena itu unit analisa yang harus ditelaah adalah pengelompokan negara-negara seperti pengelompokan regional, aliansi, persekutuan ekonomi dan perdagangan, blok ideologi, pengelompokan dalam PBB, dan sebagainya.

Sistem Internasional

Pendukung analisa pada tingkat ini berpendapat bahwa bangsa-bangsa di dunia ini dan interaksi di antara mereka merupakan suatu sistem. Struktur sistem itu dan perubahan-perubahan yang dialaminya selama ini telah menentukan perilaku aktor-aktor hubungan internasional yang terlibat di dalamnya. Sistem sebagai lingkungan telah menentukan perilaku negara-bangsa. Karena sistem internasional dianggap sebagai penyebab terpenting terjadinya perilaku negara-bangsa, maka analisis yang menekankan tingkat analisa ini menganjurkan untuk mempelajari sistem itu dan membuat generalisasi tentang sistem itu sebagai suatu keseluruhan. Pengetahuan tentang dinamika sistem yang beranggotakan berbagai negara-bangsa bisa dipakai untuk menjelaskan perilaku aktor-aktor hubungan internasional yang terlibat di dalamnya.

Menurut uraian di atas kita memiliki lima tingkat analisa yang mengandung lima unit eksplanasi atau *variabel independen*, yaitu: tingkat individu; tingkat kelompok; tingkat negara-bangsa; tingkat multi-negara atau kelompok negara; dan tingkat sistem global.

Menetapkan Tingkat Analisa

Tingkat mana yang harus dipilih dalam melakukan analisa hubungan internasional, semuanya tampak relevan. Namun, sekali lagi, perlu diingat bahwa kita tidak bisa mempelajari hubungan internasional dengan menelaahnya dari kelima tingkat analisa itu sekaligus. Kita tidak bisa mempelajari segala hal, dalam waktu yang sama; dan karena itu sebelum memulai studi, harus memilih tingkat analisa itu.

Dalam tulisannya yang telah disebut di atas, Singer menekankan dua tingkat analisa sebagai yang paling sering diperhatikan dalam analisa hubungan internasional, yaitu tingkat negara-bangsa dan tingkat sistem global. Masing-masing tingkat analisa ini menghadapi analisis hubungan internasional pada tantangan atau masalah dan kesempatan yang berbeda. Kalau analisis itu menerapkan pendekatan "induksionis", yaitu memusatkan perhatian pada tingkat sistem global dan menekankan pentingnya peranan sistem itu dalam menentukan perilaku negara-bangsa, maka ia meminimalkan arti perbedaan yang ada di antara negara-negara. Artinya, bagaimanapun berbedanya karakteristik satu negara dibanding dengan negara lain, asalkan terlibat dalam sistem global yang sama, mereka akan berperilaku serupa. Hal ini terjadi karena sistemlah yang lebih menentukan perilaku negara-negara itu, bukan atribut individualnya. Contoh analisa pada tingkat sistem global adalah teori klasik perimbangan kekuatan (balance of power), suatu teori yang menjelaskan perilaku banyak negara selama kurun waktu tertentu. Argumen yang diajukannya adalah bahwa untuk mencegah timbulnya kekuatan hegemoni, negara-negara cenderung membentuk koalisi dan kontra-koalisi, dan bahwa suatu aktor "balancer" akan ikut campur tangan dengan memihak pada yang lebih lemah demi memulihkan perimbangan kekuatan. Menurut analisa ini perilaku negara-bangsa diakibatkan oleh sifat struktur sistem secara keseluruhan (yaitu, berimbang atau tidak-

berimbang) dan oleh ada atau tidak adanya suatu negara agresif yang ingin menciptakan hegemoni dan tokoh "*balancer*". Analisa ini tidak memperhatikan kepribadian pembuat keputusan politik luar negeri, dinamika sistem politik atau ideologi yang berkembang *di dalam* negara-negara itu. Perilaku politik luar negeri dipandang sebagai reaksi terhadap lingkungan eksternal, yaitu keadaan keseimbangan atau ketidakseimbangan yang terjadi di antara *semua* unit di dalam sistem internasional. Singkatnya, perilaku negara-bangsa ditentukan oleh struktur sistem di mana negara-bangsa itu berada.⁸

Analisa sistemik atau "induksionis" ini juga bisa diterapkan untuk memahami perilaku negara-negara Gerakan Non-Blok. Misalnya, pada tahun 1950-an negara-negara sponsor Gerakan Non-Blok bisa lebih mempengaruhi dinamika politik internasional dibanding dengan pada tahun 1970-an. Mengapa? Kalau kita melakukan analisa pada tingkat sistem global, jawaban kita akan mengarah kepada perbedaan sistem internasional yang dominan pada kedua dasawarsa itu. Pada tahun 1950-an, sistem itu lebih bersifat bipolar, di mana Amerika Serikat dan Uni Soviet memimpin dua blok yang bersaing secara ketat. Dalam suasana seperti ini, maka menjadi "pihak ketiga" (non-blok) lebih bermakna dan lebih mungkin untuk mempengaruhi perilaku kedua blok yang berhadapan itu. Indonesia termasuk yang berhasil memanfaatkan suasana "perang dingin" antara kedua negara adidaya untuk kepentingannya sendiri, yaitu untuk memperoleh bantuan demi perjuangan merebut Irian Barat. Pada tahun 1970-an, sistem global lebih bersifat multi-polar, di mana Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak lagi menjadi pemimpin utama dunia Barat atau Timur. Suasana lebih cair dan ini membuat peranan negara-negara dalam Gerakan Non-Blok, yang waktu itu masih menekankan pada perjuangan politik, menjadi kurang bermakna. Lebih sulit bagi mereka untuk mempengaruhi tingkah laku Amerika Serikat dan Uni Soviet karena kedua adikuasa itu bisa berhubungan langsung dan menyelesaikan masalah mereka sendiri tanpa perlu penengah.

8 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Addison Wesley, 1979), bab3; Morton Kaplan, *System and Process in International Politics* (John Wiley, 1957).

Contoh lain adalah tingkah laku politik luar negeri Indonesia di masa Orde Baru. Pada masa ini terlihat jelas bahwa Indonesia lebih banyak melakukan kebijaksanaan yang mendukung negara-negara Barat daripada di masa sebelumnya. Hal ini bisa diterangkan dengan menunjuk pada kenyataan bahwa sejak Orde Baru Indonesia resmi memasuki kembali sistem kapitalisme internasional. Perilaku politik luar negeri Indonesia dianggap mencerminkan upaya untuk menyesuaikan diri dengan sistem internasional itu. Dalam hal ini negara Indonesia dipandang hanya memberikan tanggapan pada apa yang terjadi dalam sistem internasional. Dan betapapun berbedanya karakteristik individual negara Indonesia dibanding dengan negara Taiwan, misalnya, asalkan mereka terlibat dalam sistem internasional yang sama, maka tanggapan mereka terhadap fenomena yang terjadi dalam suatu sistem internasional itu akan bersifat sama. Ketika dalam sistem kapitalis internasional terjadi persaingan perdagangan secara ketat, mereka menerapkan kebijaksanaan yang serupa, yaitu deregulasi ekonomi.

Sebaliknya, kalau analisis itu menerangkan fenomena hubungan internasional dari tingkat negara-bangsa, maka perbedaan-perbedaan di antara berbagai negara lebih ditekankan dan begitu juga pengaruh negara-bangsa terhadap sistem internasional. Perbedaan antara perilaku negara A dengan perilaku negara B dianggap bukan disebabkan karena mereka terlibat dalam sistem yang berbeda, melainkan karena memang karakteristik individual mereka berbeda. Misalnya, karena perbedaan dasar ideologi, proses pembuatan keputusan, dinamika sistem politik, dan sebagainya. Contoh analisa pada tingkat negara-bangsa adalah teori politik luar negeri, seperti yang dikembangkan oleh Richard C. Snyder dan James N. Rosenau.⁹ Dengan melihat politik internasional dari sudut pandang negara-bangsa, mereka mengajukan pertanyaan yang sangat berbeda dengan pertanyaan yang diajukan oleh teoritis sistem, termasuk teoritis perimbangan kekuatan. Mereka menjelaskan perilaku negara-bangsa di arena internasional terutama dengan

9 Richard C. Snyder, et al., *Foreign Policy Decision Making* (Free Press, 1962); James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (Nichols, 1980).

menelaah kondisi-kondisi dalam negeri yang mempengaruhi pembuatan keputusan. Perang, persekutuan, imperialisme, manouver diplomatik dan tindakan-tindakan diplomatik lain dilihat sebagai akibat dari tekanan-tekanan politik, ideologi, opini publik atau kebutuhan ekonomi dan sosial dalam negeri. Menurut teori mereka ini, pemerintah tidak sekedar bereaksi terhadap lingkungan eksternal atau terhadap keseimbangan atau ketidak-seimbangan sistem internasional. Tindakan pemerintah itu juga merupakan perwujudan dari kebutuhan dan nilai-nilai warga dan pemimpin politik negara mereka sendiri. Jadi, kalau misalnya hendak menjelaskan perbedaan kebijaksanaan Indonesia dan Filipina tentang pangkalan militer asing di Asia Tenggara, kita harus memperhatikan, misalnya, perbedaan ideologi yang dianut dan dinamika sistem politik di kedua negara itu.

Contoh ketiga adalah penjelasan tentang invasi Cina ke Vietnam bulan Pebruari 1979 dari dua perspektif, yaitu perspektif yang memusatkan perhatian pada unit analisa negara-bangsa dan perspektif yang menelaah unit analisa sistem internasional.¹⁰ Analisa yang menekankan tingkat analisa negara-bangsa akan mengarahkan perhatiannya pada apa yang terjadi di dalam negeri Cina. Seperti telah diketahui, pada tahun 1978 di negeri itu timbul kembali perhatian pada masalah pembangunan ekonomi untuk mengejar ketinggalannya selama ini, sebagai akibat dari bangkitnya kembali kelompok "liberal" yang dipimpin oleh Deng Xiaoping. Wujud dari perubahan haluan ini adalah dikirimkannya banyak utusan ke luar negeri untuk membina hubungan dengan negara-negara Asia, Afrika dan Timur Tengah, penandatanganan persetujuan perdagangan dengan Perancis, suatu perjanjian dengan Jepang dan kesediaan untuk mengubah kebijaksanaan terhadap Taiwan demi normalisasi hubungan Cina dengan Amerika Serikat. Walaupun kampanye untuk memperluas jaringan hubungan internasional dalam rangka memperoleh sumberdaya dan keahlian yang diperlukan bagi pembangunan ekonomi itu sangat gencar, terdapat bukti bahwa di Beijing sendiri masih banyak kelompok yang

10 Dina Zinnes, "Prerequisites for the study of System Transformation", dalam Ole Holsti, et al.(Eds.), *Change in the International System* (Westview, 1980),hal.5-6.

menentang kebijaksanaan "liberalisasi" itu. Kampanye poster dinding di Beijing waktu itu menunjukkan adanya ketidakpuasan dan banyak tanda lain mengisyaratkan kemungkinan akan adanya pergulatan kekuasaan antar kelompok di negeri itu. Dengan mempertautkan potongan-potongan informasi ini, analisis itu mengandaikan para pemimpin Cina sebagai aktor yang berpikir dan bertindak secara rasional. Kampuchea, yang sejak lama adalah sekutunya, pada 25 Desember 1978 diserbu dan diduduki oleh Vietnam. Dalam hal ini Cina harus menunjukkan diri sebagai aktor internasional yang bisa diandalkan, sebagai suatu bangsa yang tidak bisa diabaikan, sebagai negara yang bisa dijadikan mitra kerja sama yang menguntungkan. Menurut seorang komentator, Cina merasa bahwa Vietnam telah mengancam dengan merusakkan kredibilitas Cina sebagai negara besar, dan karena itu Cina harus membuktikan bahwa dirinya bukanlah "macan kertas", dengan cara menyerbu Vietnam. Dengan demikian penjelasan terhadap perilaku eksternal Cina dicari *di dalam* negara-bangsa Cina: Keinginan para pemimpin Cina untuk mencapai pembangunan ekonomi internal yang dramatis telah menyebabkan terjadinya invasi Cina ke Vietnam.

Analisis yang menerapkan perspektif sistem tidak hanya memperhatikan Cina, tetapi juga menelaah hubungan antara Cina, Jepang, Vietnam, Kampuchea dan Uni Soviet. Pada 23 Oktober 1978 Cina dan Jepang menandatangani suatu perjanjian perdamaian histori yang antara lain berisi klausul bahwa kedua negara menentang hegemoni oleh negara manapun atas Asia. Cina menegaskan klausula itu sebagai pertanda penentangan terhadap gerakan-gerakan Uni Soviet di Asia; Jepang setuju, tetapi dengan rasa waswas karena tidak ingin terlibat dalam konflik Cina-Soviet. Klausula itu membuat marah Uni Soviet. Dekat sesudah perjanjian Cina-Jepang itu ditandatangani, Uni Soviet menandatangani suatu perjanjian dengan Vietnam, dan berdasar itu bantuan militer pun mengalir deras ke Vietnam. Tidak lama sesudah itu, Vietnam menyerbu Kampuchea. Rezim Pol Pot di Kampuchea didukung oleh Cina. Kalau orang-orang Vietnam yang didukung Soviet bisa menyerbu Kampuchea tanpa mendapat hukuman, hal ini bisa mengganggu kredibilitas Cina dalam perjuangan kekuasaannya mel-

wan Uni Soviet di seluruh dunia. Suatu serbuan cepat ke dalam wilayah Vietnam akan menunjukkan pada para pemimpin Soviet bahwa Cina tidak akan tinggal diam kalau sekutunya diganggu. Serbuan seperti itu juga akan menunjukkan pada negara-negara lain yang didukung Soviet akan makna sebenarnya dari persahabatan dengan Soviet, karena Cina yakin bahwa Uni Soviet tidak akan campur tangan kalau Cina melakukan penyerbuan tanpa menduduki wilayah Vietnam secara permanen. Dalam hal ini penjelasan terhadap perilaku eksternal Cina dicari melalui penelaahan *hubungan-hubungan* antara sekumpulan negara-negara; sehingga unit analisisnya adalah sistem (atau sub sistem).

Jadi, yang penting untuk diperhatikan sebagai pengkaji ilmu hubungan internasional adalah bahwa, masing-masing tingkat analisa menuntun kita untuk melihat hal-hal yang berbeda, sehingga kita harus menyadari adanya perbedaan di antara tingkat-tingkat analisa itu.

Sementara itu juga banyak contoh teori yang mewakili analisa pada tiga tingkat yang lain. Karya tentang integrasi regional oleh Ernst Haas dan Joseph Nye,¹¹ dan tentang aliansi oleh George Liska,¹² mewakili tingkat analisa multi-negara. Karya tentang *bureaucratic politics* dalam proses pembuatan keputusan politik luar negeri oleh Graham Allison merupakan contoh bagus analisa pada tingkat kelompok, seperti birokrasi, kelompok kepentingan, dan sebagainya.¹³ Akhirnya, contoh tentang analisa pada tingkat individu adalah karya para ahli sejarah diplomasi atau pendukung pendekatan "psikopolitik". Kedua pendekatan "reduksionis" ini memiliki kesamaan, yaitu sama-sama mendasarkan pada asumsi bahwa negara sebenarnya tidak bisa menetapkan politik luar negeri, tetapi para individu pembuat keputusanlah yang melakukan itu. Merekalah yang mendefinisikan tujuan, memilih alternatif tindakan untuk mencapainya dan memanfaatkan kemampuan nasional un-

11 Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford U.P., 1958); Joseph Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Little, Brown, 1971).

12 George Liska, *Alliances and the Third World* (John Hopkin, 1968).

13 Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Little, Brown, 1971).

tuk mencapai tujuan itu *atas nama negara*. Karena itu yang perlu dipelajari adalah ideologi, motivasi, ideal, persepsi, nilai, sikap, perilaku atau kebiasaan para individu yang berwenang untuk membuat keputusan atas nama negara.¹⁴

Kembali kepada pertanyaan kita tadi: Tingkat analisa manakah yang paling tepat untuk dipakai? Tingkat analisa mana yang memberikan perspektif yang paling efektif untuk menjelaskan atau memahami hubungan internasional? Pendekatan yang lebih bermanfaat adalah yang memungkinkan kemajemukan, yaitu yang mengharuskan analis untuk menelaah suatu fenomena dari beberapa tingkat analisa dan kemudian menentukan tingkat analisa mana yang paling efektif menjelaskan fenomena itu. Misalnya, kita tidak bisa memahami politik luar negeri Amerika Serikat dengan baik kalau hanya mempelajari sikap atau nilai yang dianut menteri luarnegerinya atau presidennya; juga tidak cukup hanya dengan mempelajari kebutuhan atau kepentingan ekonomi atau sosial negeri itu. Kita perlu juga mengetahui pertimbangan-pertimbangan ideologinya dan pertimbangan-pertimbangannya tentang konfigurasi kekuatan dan pengaruh di seluruh dunia. Politik luar negeri Amerika Serikat di Vietnam sampai pertengahan 1970-an hanya bisa dipahami dengan baik kalau kita memperhatikan bukan hanya pertimbangan sistemik, yaitu perimbangan kekuatannya dengan Uni Soviet, tetapi juga menelaah kepentingan ekonomi negeri itu, pertarungan antarkelompok kepentingan dan antar unit-unit birokrasi, pertimbangan aliansinya di Asia Tenggara dan juga kepribadian para elit penentu kebijaksanaan politik luar negerinya. Sesudah menelaah berbagai tingkat analisa itu, barulah kita bisa memutuskan tingkat analisa mana yang paling efektif menghasilkan penjelasan yang memuaskan.

|| Bagaimana caranya menentukan tingkat analisa mana yang paling efektif, dan apa yang kita pakai sebagai pedoman dalam membuat keputusan itu? Pada umumnya ada dua hal yang dipertimbangkan dalam menentukan suatu tingkat analisa: yaitu

14 Henry Kissinger, *A World Restored* (Grosset & Dunlap, 1964); George F.Kennan, *Memoirs* (Little, Brown, 1967); Alexander & Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study* (John Day, 1956); James D.Barber, *Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (Prentice hall, 1972).

(teori) dan (tujuan analisa). Yang (pertama) teori atau prakonsepsi yang kita miliki tentang fenomena yang hendak kita analisis, yang menuntun kita untuk memilih tingkat analisa yang hendak kita pakai. Teori yang menyatakan bahwa perilaku negara-bangsa ditentukan oleh sistem yang melingkupinya, tentu saja mendorong analis melakukan studi hubungan internasional dari perspektif atau tingkat analisa sistem. Begitu juga, teori voluntaris yang menyatakan bahwa negara-bangsa punya peranan otonom, yaitu tidak hanya bereaksi terhadap apa yang terjadi di lingkungan eksternalnya, menuntun kita ke arah tingkat analisa negara-bangsa; dan begitu seterusnya.

Yang kedua, yang menuntun pemilihan tingkat analisa adalah tujuan analisa atau penelitian itu sendiri. Seperti Russett dan Starr, yang mempengaruhi penetapan tingkat analisa adalah pertimbangan apakah analisa itu semata-mata untuk memperoleh pengetahuan tentang hubungan internasional atau untuk membuat keputusan. Pertimbangan seorang ilmuwan yang melakukan penelitian untuk memperoleh pengetahuan saintifik-dalam menetapkan satu tingkat analisa sebagai yang paling penting berbeda dengan pertimbangan seorang negarawan yang harus segera membuat keputusan. Russett dan Starr menggambarkan perbedaan ini dengan membandingkan situasi seorang peneliti kedokteran dengan situasi dokter praktek. Misalnya, para ilmuwan peneliti kedokteran telah mengetahui bahwa penyakit jantung bisa ditimbulkan oleh berbagai karakteristik personal seseorang dan kondisi lingkungan hidup orang itu. Mereka tahu bahwa probabilitas seseorang terkena serangan jantung adalah lebih besar bila orang itu laki-laki dan usia menengah atau lebih tua lagi dan apabila salah seorang atau kedua orang tuanya pernah menderita serangan jantung. Karakteristik personal yang mempengaruhi kemungkinan serangan jantung adalah kelebihan berat badan, merokok, kelebihan lemak dengan kolesterol tinggi dan kurang olah raga. Tekanan darah tinggi, ketegangan psikis dan kecemasan dalam lingkungan kerja atau lingkungan hidup, juga mendorong kemungkinan itu. Yang terakhir, orang-orang yang memiliki sifat agresif, kepribadian enerjetik dan suka kerja keras juga sangat mudah terkena penyakit jantung. Bagi seorang ilmuwan kedokteran, semua pengaruh itu mungkin

sama menarik untuk diteliti dan bisa memberikan informasi yang suatu kali akan sangat berguna.

Namun, bagi seorang dokter praktek yang harus merawat pasien, tidak semua pengaruh itu menarik untuk dianalisa. Beberapa variabel itu bahkan berada di luar jangkauan kendali seorang pasien atau dokter, sehingga kurang relevan untuk diperhatikan. Misalnya, adalah konyol kalau dokter itu menasehati pasiennya bahwa agar tidak terkena serangan jantung maka si pasien harus tetap muda, berkelamin perempuan dan jangan punya orang tua biologis yang sakit jantung. Seorang pasien mungkin bisa mengubah gaya hidup atau menghindari pekerjaan yang menimbulkan ketegangan psikis, tetapi sebagian besar orang tidak bisa berbuat banyak untuk mengubah tipe personalitas dasarnya. Memang ada variabel yang lebih mungkin untuk dikontrol; misalnya tekanan darah tinggi bisa dikurangi dengan obat, sehingga dokter itu bisa menganjurkan pasien agar mengurangi berat badan, berhenti merokok, mengatur makanan, atau memperbanyak olah raga. Dan inilah yang dilakukan oleh dokter itu. Karena tidak mungkin mengontrol semua kondisi itu, maka cukup baginya untuk mengontrol satu atau beberapa saja. Dalam hal ini dokter praktek itu harus memilih kondisi mana yang paling penting untuk diperhatikan.¹⁵

Ilmuwan hubungan internasional juga menghadapi persoalan yang sama dengan yang dihadapi oleh kedua tipe dokter itu. Pada satu waktu, para pengkaji ilmu ini menelaah persoalan-persoalan yang menjadi topik khas ilmuwan, yaitu yang diarahkan untuk mengumpulkan pengetahuan teoritis; pada waktu lain mereka menggeluti masalah-masalah praktis yang menjadi perhatian para pembuat keputusan. Ilmuwan ingin memahami penyebab dari suatu fenomena tertentu; ia berharap bisa menemukan variabel-variabel yang menentukan terjadinya fenomena itu. Praktisi "ilmu murni" ini tidak begitu peduli dengan kemungkinan apakah dalam praktek variasi dalam variabel dependen itu bisa dikontrol atau tidak, yaitu apakah variabel-variabel independennya memang bisa dikontrol oleh para pembuat keputusan. Sebaliknya, seorang pem-

15 Russet dan Starr, *op.cit.*, hal.40.

buat keputusan sangat berkepentingan dengan pembuatan prediksi dan kemungkinan mengontrol suatu fenomena. Kalau ilmuwan mengutamakan pemahaman (*understanding*) fenomena, maka pembuat keputusan menekankan pentingnya kontrol dan prediksi. Seperti akan dibahas dalam Bab 6, 7, 9 dan 10, kemampuan melakukan prediksi dan kontrol berkaitan erat dengan luasnya ruang lingkup (*scope*) dan jangkauan (*range*) suatu analisa. Semakin luas ruang lingkup dan jangkauan fenomena yang hendak dianalisa, semakin lemah daya prediktif dan kontrolnya. Karena itulah, para pembuat keputusan atau peneliti yang bertujuan menghasilkan usulan kebijaksanaan lebih menyukai analisa dengan ruang lingkup dan jangkauan yang terbatas (yaitu tingkat analisa negara-bangsa dan yang lebih sempit); sebaliknya, ilmuwan yang bertujuan menciptakan teori umum lebih menyukai analisa yang ruang lingkup maupun jangkauannya sangat luas, yaitu tingkat analisa sistemik.

Demikianlah, pembahasan dalam bab ini menunjukkan bahwa para teoritis yang mempelajari Ilmu Hubungan Internasional, secara saintifik sangat menekankan pentingnya perhatian terhadap masalah tingkat analisa ini. Memang diakui bahwa analisa hubungan internasional seringkali tidak mungkin hanya dari satu tingkat analisa dan menggunakan satu unit analisa. Seringkali penelaahan fenomena internasional dari berbagai tingkat analisa dan menggunakan lebih dari satu unit analisa bisa menghasilkan penjelasan yang lebih lengkap. Analisa yang menerapkan berbagai tingkat sekaligus sah dilakukan. Namun sering analis harus menyadari tingkat-tingkat analisa itu, kapan ia berpindah dari satu tingkat ke tingkat lain dan kapan ia lebih menekankan satu tingkat analisa dan bukan yang lain. Ia harus sadar bahwa penjelasan yang dihasilkannya tentang suatu fenomena sangat dipengaruhi oleh tingkat analisa yang dipilihnya itu.

Sementara itu yang menarik adalah bahwa, para teoritis tradisional, seperti Hans J. Morgenthau dan Henry Kissinger, sedikit sekali atau sama sekali tidak mpedulikan masalah tingkat analisa ini. Morgenthau dalam *Politics Among Nations*¹⁶

16 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (A. Knopf, 1978).

menarik banyak sekali faktor penyebab dari hampir semua tingkat analisa. Ketika membahas teori perimbangan kekuatan, ia sebenarnya melakukan analisa pada tingkat sistemik. Dengan analisa itu ia seharusnya menunjukkan bahwa perilaku negara ditentukan oleh sistem perimbangan kekuatan yang ada di arena politik dunia. Namun ia tidak tegas-tegas menyatakan demikian karena ia juga memandang negara-bangsa sebagai aktor yang otonom dan aktif. Karena itu ia juga menekankan penelaahan tentang kekuatan nasional sebagai penentu efektivitas negara dalam berpolitik internasional; dan ini adalah tingkat analisa negara-bangsa. Lebih pelik lagi, ia mengidentifikasi perilaku negara-bangsa dengan perilaku negarawan yang memimpin bangsa itu. Ia yakin bahwa perilaku eksternal negara adalah perwujudan dari sikap dan nilai yang dianut oleh para negarawan itu; dan ini adalah analisa pada tingkat individual. Sayangnya, Morgenthau tidak menunjuk tingkat analisa mana yang paling efektif dalam menghasilkan penjelasan tentang fenomena hubungan internasional. Kissinger dalam *A World Restored* juga tidak peduli dengan masalah tingkat analisa.¹⁷ Buku tentang sejarah diplomasi Eropa itu sebenarnya banyak membicarakan strategi sebagai hasil dari perilaku individual. Bahkan buku itu sebenarnya adalah cerita tentang bagaimana von Metternich mendisain struktur hubungan kekuasaan di antara negara-negara besar Eropa waktu itu. Namun analisisnya juga menyinggung sistem internasional sebagai penentu perilaku negara-bangsa dan sebaliknya. Dan seperti Morgenthau, ia tidak menunjukkan mana yang paling berpengaruh terhadap politik di Eropa waktu itu, perilaku individual von Metternich ataukah sistem internasional yang berlaku.

Buku yang anda baca ini mendukung posisi bahwa tingkat analisa sangat penting diperhatikan. Kerangka berpikir tingkat analisa bisa memperjelas proses metodologis dalam studi ilmu hubungan internasional. Dan dalam buku lain yang menyambung pembahasan dalam buku ini, penulis memakai kerangka berpikir tingkat analisa ini untuk mengorganisasikan diskusi tentang teori dan penelitian yang telah dihasilkan oleh para ilmuwan hubungan internasional.

17 Kissinger, *op.cit.*

Apendiks 3.1:

TIGA KASUS KEPUTUSAN POLITIK LUAR NEGERI

Oleh: Bruce Russett dan Harvey Starr ¹

Kasus Bom Atom Hiroshima-Nagasaki.

Tanggal 6 dan 9 Agustus 1945, Amerika Serikat menjatuhkan bom atom di dua kota Jepang dan membunuh hampir 200.000 orang, yang sebagian besar adalah orang sipil. Peledakan bom dengan daya ledak kira-kira 4000 kali lebih besar daripada bom konvensional yang paling besar yang dipakai dalam Perang Dunia itu, merupakan peningkatan kemampuan membunuh yang luar biasa besar. Dan pada waktu yang sama, peristiwa itu melahirkan Zaman *deterrence* nuklir, yaitu masa di mana perdamaian di antara negara-negara besar bisa dipertahankan, paling tidak sebagian, karena adanya kekhawatiran akan pemusnahan timbal-balik. Pada waktu itu, para ilmuwan maupun negarawan sama-sama menyadari bahwa mereka sedang melakukan sesuatu yang akan mengubah masa depan secara mendasar.

Walaupun pengeboman itu merupakan tindakan yang luar biasa besar maknanya dan menimbulkan preseden baru, di dalam pemerintahan Amerika sendiri tidak banyak diskusi tentang perlu atau tidaknya bom itu digunakan dalam perang. Pertanyaan-pertanyaan tentang moralitas waktu itu diabaikan atau segera dibungkam oleh argumen bahwa penggunaan bom bisa menyelamatkan lebih banyak lagi nyawa di pihak Amerika. Satu-satunya alternatif, kalau tidak menggunakan bom itu untuk memaksa Jepang takluk, adalah penyerbuan ke pulau-pulau Jepang, yang dalam bulan pertama diduga akan memakan korban 30.000 tentara Amerika dan ratusan ribu di pihak Jepang. Seperti dikatakan kemudian oleh Henry L. Stimson, waktu itu Menteri Urusan Perang Amerika: "Saya sama sekali tidak pernah mendengar Presiden, atau anggota kabinet lain yang bertanggung jawab tentang itu, me-

1 Bruce Russett dan Harvey Starr, *World Politics* (Freeman, 1985), hal.3-10.

ngatakan bahwa energi atom jangan sampai digunakan dalam perang". Perdana Menteri Winston Churchill dilaporkan mengatakan bahwa "bahkan keputusan tentang apakah bom atom akan digunakan atau tidak untuk memaksa Jepang menyerah, tidak pernah menjadi bahan perdebatan. Waktu itu terdapat kesepakatan yang betul-betul bulat.² Singkatnya, kemungkinan penggunaan bom yang luar biasa mengerikan itu tidak menjadi bahan perdebatan yang terlalu serius. Bagaimana kita menjelaskan ini?

Mungkin saja ini bisa diterangkan dari tingkat analisa individual, yaitu dengan memperhatikan karakteristik pribadi Presiden Harry Truman. Sebelum kematian Presiden Franklin Roosevelt bulan April 1945, sudah diasumsikan bahwa bom atom itu akan digunakan dalam perang, walaupun Presiden Roosevelt tidak sama sekali menghapuskan kemungkinan untuk lebih dahulu memberi peringatan pada musuh dan menunjukkan kedahsyatan daya ledak bom itu dalam suatu uji coba. Tetapi Truman tidak berpengalaman dan tidak berpengetahuan tentang masalah luar negeri; ketika menjadi Presiden ia bahkan tidak tahu bahwa ada proyek bom atom itu. Karena itu ia tidak berada dalam posisi yang bisa menentang asumsi dasar yang ada tentang penggunaan bom itu, atau membuat kebijaksanaan yang terlalu menyimpang dari rencana kebijaksanaan militer dan politik luar negeri yang dibuat dan dilaksanakan oleh para penasehat yang diwarisinya dari Roosevelt. Hanya satu penasehat Presiden yang tidak setuju dengan gagasan menggunakan bom atom dalam perang (walaupun ketidaksetujuannya didasarkan pada prediksi bahwa bom itu akan gagal meledak). Bahkan di kalangan ilmuwan nuklir yang membuat bom itu pun sedikit sekali yang melihat kemungkinan lain selain menggunakannya dalam perang.

Dengan demikian, Truman terperangkap dalam lingkungan yang hampir-hampir mutlak sepakat menggunakan bom atom untuk memaksa Jepang menyerah. Walaupun lebih berpengalaman dan secara politik lebih kuat, bila dihadapkan pada kondisi semacam yang dihadapi Truman, mungkin juga Roosevelt akan melakukan hal yang tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan

2 *Ibid.*, hal. 5.

Truman. Birokrasi sudah membuat persoalan itu berkembang jauh dan untuk memperlambat proses birokratis itu saja diperlukan seorang presiden yang luar biasa kuat atau suatu struktur pembuatan keputusan yang sangat terbuka. Juga, satu-satunya alternatif yang mungkin nampak secara teknis maupun politis berbahaya. Kalau Jepang diberi peringatan lebih dahulu dan bom itu diuji-coba di muka umum di gurun pasir kosong, terdapat risiko bahwa bom itu tidak meledak atau ledakannya tidak terlihat mengesankan. Kalau itu terjadi, akibatnya bukan hanya Jepang tidak terkesan dan karena itu menyepelkan, tetapi beberapa penasehat presiden itu juga khawatir bahwa Kongres bisa ribut mempersoalkan percobaan yang gagal itu dan kalau penyerbuan kemudian dilakukan maka jumlah kurban akan terlalu banyak. Baik di cabang eksekutif, di Kongres maupun di kalangan publik umumnya, sedikit sekali yang menentang pendapat bahwa perang itu harus diakhiri secepat mungkin, terutama untuk menghindari kurban lebih besar di pihak Amerika. Akibatnya, sedikit sekali kendala moral terhadap penggunaan senjata dalam perang. Sebelumnya memang juga tidak banyak yang menentang penggunaan bom konvensional untuk menyerang sasaran-sasaran sipil di Jerman dan Jepang.

Karena itu kendala dasarnya berasal dari *situasi internasional*, yaitu perang melawan musuh yang bertekad kuat dalam suatu zaman ketika sedikit sekali terdapat kendala-kendala moral dan legal terhadap perang. Lebih-lebih lagi, perimbangan kekuatan internasional yang kemungkinan muncul sesudah perang itu memperkuat perspektif ini. Persekutuan Amerika-Soviet dengan cepat merosot, terutama akibat ketidaksepakatan tentang siapa yang seharusnya mengendalikan Eropa Timur. Sebagian besar pembuat keputusan Amerika menyambut baik bom atom yang bisa dipakai sebagai "kartu pokok" dalam "diplomasi atom" untuk menunjukkan kekuatan Amerika pada orang Rusia dan mendorong mereka untuk memberi konsesi pada pandangan Amerika tentang bagaimana mengatur dunia sesudah perang. Tambahan lagi, waktu itu Uni Soviet belum terlibat dalam perang dengan Jepang. Kalau bom atom bisa memaksa Jepang menyerah sebelum orang Rusia menyerang Jepang (kenyataannya, penyerahan itu terjadi sesudah

penyerangan Rusia), maka pengeboman itu bisa membatasi masuknya Soviet ke wilayah Timur Jauh yang dikuasai Jepang. Sebagian besar pembuat keputusan politik luar negeri Amerika setuju dengan persepsi ini, begitu juga sebagian besar anggota Kongres dan sebagian besar pembentuk opini dalam publik Amerika.

Penyerbuan Soviet Ke Cekoslovakia

Walaupun keputusan untuk menjatuhkan bom atom di Jepang itu sekarang mungkin banyak disesali, kalau ditinjau lagi, tampaknya itu merupakan keputusan yang mau tidak mau akan dibuat oleh presiden Amerika waktu itu, siapa pun yang menjadi presiden itu. Presiden yang membuat keputusan itu menghadapi kendala yang luar biasa besar. Tetapi keputusan-keputusan politik luar negeri tampaknya tidak dibuat dalam suasana penuh kendala seperti itu. Misalnya, sejak kudeta yang diciptakan Soviet tahun 1948 Cekoslovakia mempunyai pemerintah komunis. Tetapi pada bulan Agustus 1968 para pemimpin Soviet dipaksa membuat keputusan tentang apa yang harus dilakukan terhadap perkembangan politik yang terjadi di Cekoslovakia sesudah peristiwa "Musim Semi Praha" tahun itu. Waktu itu suatu pemerintah baru yang liberal di bawah Alexander Dubcek menggantikan pemerintah sebelumnya yang otoriter dan menjanjikan pelaksanaan demokratisasi dan reformasi ekonomi. Perubahan kebijaksanaan itu menjadi sangat dramatis, dan mulai tampak seperti mendorong pembentukan suatu demokrasi Barat dan pembebasan diri dari Soviet. Pada bulan Juli, Soviet menuntut dihentikannya liberalisasi itu, tetapi proses itu berjalan terus. Kemudian pada tanggal 20 Agustus pasukan-pasukan Soviet dan Eropa Timur lainnya menyerbu Cekoslovakia. Dubcek digulingkan, dan dibentuklah pemerintah baru yang otoriter. Dengan demikian, pemerintah Soviet mengambil tindakan militer drastis di masa damai, dengan akibat menanggung kerugian besar dalam diplomasi internasional dan penghentian proses peredaan ketegangan yang sedang berlangsung dengan Amerika.

Sampai hari ini kita tidak bisa menjelaskan mengapa keputusan itu diambil; kita juga tidak memiliki informasi terinci tentang

proses pembuatan keputusan Uni Soviet seperti halnya proses pembuatan keputusan di Amerika tentang bom atom itu. Sekalipun begitu kita bisa mengajukan beberapa hipotesa yang paling tidak bisa menggambarkan jenis analisa yang bisa dipakai untuk menjelaskan keputusan Soviet. Beberapa atau semua hipotesa ini mungkin saja benar karena belum ada bukti yang menentanginya, dan masing-masing bisa membantu pemahaman kita tentang keputusan yang diambil Soviet itu.

Pertama, kita bisa memusatkan penelaahan pada individu-individu yang memimpin Soviet waktu itu, yaitu Leonid Breshnev dan Aleksei Kosygin. Dengan ini mungkin kita menemukan mereka ini ternyata lebih pencemas, lebih suka perang, atau sekedar kurang imajinatif dibanding para pemimpin Soviet lain waktu itu atau di masa lalu, seperti Nikita Khrushchev dan Joseph Stalin. Kedua, kita bisa melihat bukan pada karakteristik personal tetapi pada situasi politik yang mereka hadapi. Hasilnya adalah keterangan bahwa sejak kematian Stalin, posisi kekuasaan para pemimpin Soviet lebih lemah. Mereka tidak memiliki sarana-sarana pengendalian ketat yang dimiliki Stalin (teror ekstrem oleh polisi rahasia dan birokrasi partai sepenuhnya dikendalikannya) yang bisa memungkinkan mereka melaksanakan kebijaksanaan yang mungkin tidak populer di kalangan kelompok-kelompok kepentingan utama. Kebijakan-sanaan memberi toleransi pada pemerintah Cekoslovakia di bawah Dunccek jelas tidak populer, dan karena itu tidak dilakukan. Ketiga, kita juga bisa mempertimbangkan ciri-ciri sistem politik Soviet yang membuat akomodasi oleh setiap pemimpinnya sulit dilakukan. Peranan Tentara Merah dalam politik dalam negeri sangat penting. Karena perhatiannya pada masalah keamanan militer, pemimpin tentara akan menentang mati-matian setiap tindakan yang bisa melemahkan sistem aliansi militer Soviet atau yang memberi peluang pada musuh dari luar.

Keempat, kita juga bisa memperhatikan posisi Uni Soviet dalam sistem internasional, di masa lalu maupun masa kini. Penyerbuan dan pendudukan yang berulang-ulang selama berabad-abad atas wilayah Rusia oleh kekuatan asing telah membuat semua pemerintah Rusia selalu merasa khawatir akan terjadinya penyerbuan dan sangat berkepentingan untuk membangun suatu sistem aliansi

dengan negara-negara yang tunduk padanya di perbatasan Rusia. Munculnya pemerintah Dubcek di Cekoslovakia menghidupkan lagi persoalan ini. Alasan lain mengapa Soviet takut akan adanya negara non-komunis atau anti komunis di perbatasannya adalah karena ideologi komunis yang dianutnya, dan konflik yang berkepanjangan dengan negara-negara kapitalis sejak 1918. Dalam dunia di mana ia harus menghadapi konflik global bipolar dengan Amerika dan konflik perbatasan dengan Cina, semua kepekaan ini semakin dipertajam. Aspek-aspek sistem internasional ini berinteraksi dengan ciri-ciri sistem internal Soviet. Terakhir, pada tingkat regional, di samping ancaman militer dari luar, kita juga harus mempertimbangkan bahwa kalau suatu pemerintahan demokratis liberal di negara bekas satelit bisa berfungsi baik, maka kemungkinan besar tindakan serupa akan diikuti oleh negara-negara satelit lainnya. Hal ini bukan hanya akan menjadi contoh bagi negara-negara satelit lain, tetapi juga bagi rakyat Uni Soviet sendiri, yang kemungkinan akan menimbulkan dorongan perubahan tujuan, bentuk konstitusional, atau pejabat pemerintah Moscow. (Pada masa akhir 1980-an ini terjadi dengan liberalisasi di Hungaria dan *perestroika* dan *glasnost* di Uni Soviet sendiri).

Mengelola Ekonomi Yang Tergantung

Dari tahun 1945 sampai 1964, Brazil memiliki pemerintahan yang demokratis. Pada tahun 1964, berbagai masalah politik dan ekonomi menjadi tak teratasi. Ekonomi macet, inflasi menggila, dan Presiden Joao Goulart menerapkan kebijaksanaan yang membuat marah kelas menengah, pemilik tanah luas, penanam modal asing, pemerintah Amerika Serikat dan kaum militer. Akibatnya, angkatan darat melakukan kudeta dan mengubah kebijaksanaan pemerintah. Militer menciptakan pemerintah diktator keras, menindas buruh dan petani. Mereka menerapkan serangkaian kebijaksanaan yang dimaksud untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dengan menurunkan upah buruh, menarik penanam modal asing, dan membangun industri domestik yang perusahaan negara maupun swasta. Untuk sementara waktu, kebijaksanaan-kebijaksanaan ini berhasil mencapai sasarannya. Pertumbuhan ekonomi mencapai hampir 10% per tahun, dan banyak orang menjadi sangat kaya.

Tetapi, banyak orang lain lagi tidak menikmatinya; kalau pun tingkat hidup mereka ini meningkat, peningkatan itu sangat kecil, dan dalam beberapa hal bahkan merosot, akibat kebijaksanaan pemerintah menurunkan tingkat upah buruh dan melarang mogok. Beberapa waktu kemudian, "keajaiban ekonomi Brazil" menjadi berantakan.

Tanda-tanda timbulnya masalah mulai kelihatan pertama kali pada tahun 1973, ketika harga minyak mulai meningkat luar biasa akibat tindakan OPEC. Brazil sedikit sekali menghasilkan minyak, padahal pembangunan ekonominya sangat tergantung pada transportasi mobil dan peralatan konsumtif yang mahal. Keharusan mengimpor minyak bumi sangat berat membebani neraca pembayaran internasionalnya, suatu beban yang diperberat oleh terjadinya resesi ekonomi yang mengurangi pasar bagi banyak barang pabrikan hasil produksi Brazil. Untuk sementara pemerintah Brazil bisa menangani persoalan itu dengan mencari pinjaman besar dari bank-bank asing dan lembaga-lembaga bantuan internasional. Pada tahun 1979, hutang luar negeri Brazil berjumlah hampir sepertiga dari produk domestik brutonya. Ini pun sebetulnya masih bisa ditoleransi kalau saja ekonomi dunia membaik dengan drastis, yang dengan begitu akan memungkinkan Brazil untuk meningkatkan ekspor dan memenuhi kewajiban membayar hutangnya. Tetapi hal itu tidak terjadi, dan dari 1980 sampai 1983 (ketika tulisan ini dibuat) dunia masih tetap dalam keadaan resesi ekonomi yang gawat. Brazil terus menumpuk hutang-hutang baru sekedar untuk membayar bunga hutang lamanya. Pada akhir 1982, hutang luar negeri Brazil berjumlah \$86 milyar, kira-kira empat kali pendapatan ekspor tahunannya. Lebih buruk lagi, pembayaran bunganya saja berjumlah kira-kira separuh pendapatan eskpornya. Pada saat yang sama, ekonominya merosot drastis. Produk Nasional Bruto per kapita antara 1980-1983 merosot 12%, dan penyerapan tenaga kerja di sektor manufaktur merosot ke tingkat tahun 1973, padahal dalam jangka waktu itu penduduk Brazil bertambah 25 juta orang.

Akibat kediktatoran militer yang keras menyalahi tradisi politik demokrasi Brazil, dan terutama karena kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi pemerintah gagal dengan fatal, maka kekecewaan dan penentangan politik segera meningkat. Pemerintah mulai

melonggarkan pengendalian terhadap pers dan memulihkan kebebasan sipil lainnya, pemilihan umum segera diselenggarakan untuk memilih Kongres (di bawah undang-undang pemilihan yang condong menguntungkan partai pemerintah). Pelonggaran politik di bawah Presiden Joao Baptista Figueriedo itu dikenal sebagai *abertura*, atau "pembukaan". Pemilihan untuk Kongres dan lembaga-lembaga legislatif negara-bagian diselenggarakan tahun 1982, dan pemilihan presiden dijadwalkan Januari 1985. Walaupun pemilihan presiden itu dilakukan secara tidak langsung, rakyat hanya memilih sekelompok orang yang akan memilih presiden, dan sekali lagi pemilihan itu diatur agar memberi kesempatan besar pada partai pemerintah. (Kemudian terbukti bahwa pemilihan itu dimenangkan oleh oposisi dan memunculkan pemerintahan sipil, di bawah Presiden Sarney). Banyak orang menuntut kebebasan yang lebih banyak; yang lain khawatir bahwa demokrasi akan mendorong timbulnya pemogokan buruh, tuntutan yang lebih besar dari massa, dan kekacauan politik dan ekonomi.

Di tengah situasi serba tidak pasti, kondisi ekonomi berkembang semakin buruk. Tingkat inflasi mencapai 175%, dan semakin jelas bahwa membayar bunga hutang saja, pemerintah Brazil tidak mampu, apalagi membayar pokok hutang luar negerinya yang begitu besar. Dihadapkan pada risiko kebangkrutan Brazil, para kreditornya mulai merancang program penundaan atau penjadwalan kembali pembayaran hutang. Kira-kira 20% hutang itu adalah kepada pemerintah negara asing dan badan-badan internasional seperti IMF. Sisanya adalah kepada bank-bank swasta: kira-kira 25% kepada bank-bank Amerika, 55% ke bank-bank Eropa, Jepang dan negara lainnya. Bank-bank asing ini sangat takut bahwa Brazil akan jatuh pailit, karena hal itu akan membuat banyak bank komersial besar di Amerika dan Eropa tidak bisa membayar para pemilik simpanan yang mereka tanam di Brazil dan kemungkinan besar bisa menimbulkan krisis keuangan di seluruh dunia. Mereka tidak banyak punya pilihan lain kecuali menyetujui penjadwalan kembali, walaupun itu berarti penundaan pembayaran kembali dan penurunan tingkat bunga. Tetapi mereka menetapkan syarat yang ketat bagi penjadwalan itu. Mereka memaksa pemerintah Brazil untuk menerima satu paket program

"pengencangan ikat pinggang" yang, walaupun akan bisa membuat negeri itu layak kredit, menuntut pengurbanan yang sangat besar di kalangan rakyat biasa.

Presiden Figueriedo harus pergi ke Kongres Brazil mengajukan rencana undang-undang "paket kebijaksanaan pengetatan ikat pinggang", untuk memotong anggaran belanja pemerintah dan membatasi kenaikan semua gaji sampai ke tingkat separuh tingkat kenaikan inflasi. (Sementara itu tingkat kenaikan harga bahan makanan jauh lebih tinggi, yaitu sampai 250% di beberapa kota besar). Timbullah kekacauan selama sehari-hari di Sao Paulo, negara bagian yang paling besar dan dengan tingkat industrialisasi paling tinggi; sampai gubernurnya, yang sebenarnya liberal, harus memanggil angkatan darat untuk memulihkan ketertiban. Kongres Brazil, yang masih dikendalikan partai pemerintah dan sampai saat itu umumnya pada dasarnya selalu patuh pada kemauan pemerintah, menolak usulan paket kebijaksanaan "pengencangan ikat pinggang" yang diajukan pemerintah. Presiden menerapkan keadaan darurat, melarang pengumpulan massa, dan mengeluarkan dekrit sendiri yang memberlakukan kebijaksanaan yang serupa dengan rencana undang-undang yang ditolak Kongres itu. Dengan biaya politik yang sangat besar ini, pemerintah Brazil memperoleh bantuan baru dan penjadwalan kembali hutang lama, sampai sejumlah \$11 milyar, tanpa keyakinan bahwa situasi akan berubah menjadi lebih baik di tahun berikutnya. (Kemudian ternyata bahwa keadaan tidak menjadi lebih baik dan liberalisasi politik memperoleh momentum dan menghasilkan perubahan politik besar-besaran, di mana kaum sipil muncul ke tengah arena).

Pengalaman Brazil pada awal 1980-an itu tidak jauh berbeda dari pengalaman negara-negara berkembang lainnya. Argentina dan Mexico menghadapi masalah hutang luar negeri yang sama. Begitu juga halnya dengan Nigeria, yang sebelumnya dibuai oleh rezeki minyak. Pemerintah demokratis Nigeria ternyata terlalu rapuh dalam menangani krisis ekonomi dan akhirnya digulingkan oleh tentara. Semua negara ini memiliki kerentanan yang sama. Keadaan ekonomi mereka berada dalam kesulitan luar biasa karena resesi dunia, masalah itu diperburuk lagi dengan meluasnya salah-kelola (*mismanagement*), korupsi dan rencana pembangunan

yang terlalu ambisius. Pasar ekspor mereka mengkerut, dan mereka tidak bisa membayar hutang yang semakin besar. Tetapi ini adalah negara-negara dengan sumberdaya alam yang sangat besar, seringkali memiliki kelas teknisi, manajer, dan wiraswasta ahli dalam jumlah besar, dan dengan pasar internal yang besar sehingga ada harapan untuk bisa memenuhi kebutuhan sendiri. Mereka terlalu ketat terkait dengan naik-turunnya pasar dunia, dan ekonomi mereka terlalu banyak dipengaruhi oleh investor dan kreditor asing. Aktor-aktor asing itu merasa wajib melindungi kepentingan mereka sendiri dan menerapkan tuntutan politik pada pemerintah-pemerintah penghutang, yang tidak banyak punya pilihan selain menerima tuntutan itu. Dalam hal ini faktor individu pemimpin atau bentuk pemerintahan tidaklah begitu penting. Siapa pun yang memerintah dan apa pun bentuk pemerintahannya akan menanggapi tantangan itu dengan cara yang tidak jauh berbeda. Negara-negara yang besar dan secara potensial kaya ini mengalami penetrasi oleh kepentingan-kepentingan finansial dan politik dengan mendalam dan terperangkap dalam peristiwa-peristiwa yang tidak bisa mereka kendalikan.

Di sini kita melihat bertemunya kebijaksanaan luar negeri dan dalam negeri. Nasionalisasi dan regulasi modal asing, pinjaman luar negeri, dan devaluasi mata uang melintasi garis yang membatasi kebijaksanaan luar negeri dan dalam negeri. Pelaksanaan pemilihan umum atau penindasan terhadap politik biasanya dianggap sebagai kebijaksanaan dalam negeri, kecuali dalam kasus ini ketika pelaksanaannya mempunyai implikasi jelas terhadap sikap para pemberi dana luar negeri. Bertemunya kebijaksanaan luar negeri dan dalam negeri itu bisa terjadi di negara mana saja, tetapi ini terutama sekali meluas di negara-negara miskin dan kecil yang mengalami penetrasi asing yang mendalam.

Makna

Ketiga sketsa eksplanasi itu, yaitu tentang Amerika Serikat tahun 1945, Uni Soviet 1968, dan Brazil 1980-an, menggambarkan waktu yang jauh berbeda, melukiskan negara kaya dan miskin, dan tentang soal militer dan ekonomi. Kualitas data yang dipakai untuk menjelaskan pilihan kebijaksanaan seorang pembuat keputusan

berbeda-beda dari satu kasus ke kasus lain, begitu juga mutu eksplanasi yang kita ajukan. Sekalipun demikian, cukup jelas bahwa kelas-kelas eksplanasi yang berbeda bisa diajukan pada masing-masing pilihan kebijaksanaan dan kemungkinan benarnya eksplanasi itu juga berbeda. Karakteristik individual-pemimpin tampaknya lebih relevan untuk menjelaskan kasus Uni Soviet dan bahkan juga Amerika Serikat daripada kasus Brazil. Faktor pengaruh internasional lebih relevan untuk menjelaskan kasus Brazil daripada untuk kedua kasus lainnya. Karakteristik rezim (tingkat negara-bangsa) tampak kurang penting dalam kasus Amerika; dan begitu seterusnya, kita bisa menelaah kasus itu dari beberapa perspektif.

BAGIAN DUA

METODOLOGI

Sesudah membahas obyek studi hubungan internasional, dalam Bagian Dua ini kita akan secara lebih spesifik membahas bagaimana ilmuwan mempelajari bidang studi ini. Dari dua jalan yang ditawarkan dalam Bab 4, kita hendak meniti jalan yang lebih sistematis, yaitu jalan saintifik. Dengan meniti jalan ini, bagaimana ilmuwan membangun pengetahuan tentang hubungan internasional? Bab 5, 6, dan 7 membahas tahap-tahap penting dalam proses pembentukan pengetahuan secara sistematis, yaitu perumusan konsep untuk mendeskripsikan fenomena, perumusan generalisasi dengan menghubungkan konsep-konsep, dan pembentukan teori yang merangkum dan memberi makna pada generalisasi-generalisasi itu. Bab 9 dan 10 merupakan penerapan pengetahuan itu untuk menjelaskan, meramalkan dan kalau mungkin mengendalikan terjadinya suatu fenomena. Bab 8 membahas alat bantu penting dalam teorisasi, yaitu analogi dan model. Pengetahuan metodologis ini akan bisa dipakai untuk mengevaluasi beberapa teori-teori yang dihasilkan oleh para ilmuwan bidang studi ini.

Bab 4

Jalan Sistematis Menuju Pengetahuan

Dalam Bab 2 telah dibahas pertanyaan tentang apa yang dipelajari dalam Ilmu Hubungan Internasional dan mengapa itu perlu dipelajari. Bab ini dan bab-bab berikut dalam Bagian Dua ini akan mengarahkan kita untuk menjawab pertanyaan yang lebih teknis, yaitu bagaimana para ilmuwan mempelajari fenomena hubungan internasional, atau, bagaimana ilmuwan membangun pengetahuan tentang hubungan internasional.

Mula-mula akan dibahas dua pendekatan metodologis yang bersaing menawarkan jalan yang berbeda menuju pengetahuan tentang hubungan internasional, yaitu pendekatan "tradisionalis" dan pendekatan "saintifik". Sesudah mengajukan argumen yang mendukung pendekatan saintifik, akan dibahas topik-topik: makna dan asumsi-asumsi pendekatan saintifik dalam ilmu sosial serta kritik-kritik terhadapnya; proses keilmuan menurut pendekatan ini; hubungan antara teori dan penelitian; dan kemungkinan penerapan metode saintifik dalam studi hubungan internasional.

Dua Jalan Menuju Pengetahuan

Seperti telah dibahas dalam Bab 1, hubungan internasional sebagai bidang studi tersendiri terutama terbentuk sesudah Perang Dunia I. Dalam perkembangannya selama lebih tiga-perempat abad ini, secara garis besar terdapat dua pendekatan akademis, yang untuk mudahnya disebut "tradisionalis" dan "saintifik". Sebagai bagian dari perdebatan tentang paradigma, kedua pendekatan ini memang bersaing dalam mempengaruhi jalannya studi dan penelitian tentang hubungan internasional dan masing-masing masih memiliki pendukung kuat sampai sekarang. Walaupun

sebetulnya keduanya bisa saling melengkapi dan memanfaatkan hasil studi masing-masing.

Pendekatan tradisional terutama sekali berkembang pada masa awal perkembangan bidang studi ini. Menurut Charles A. McClelland,¹ pada waktu itu berkembang pendapat bahwa bidang studi hubungan internasional menuntut kemampuan intelektual yang begitu banyak sehingga hanya mungkin dilakukan oleh mahasiswa pasca sarjana yang matang dan betul-betul terlatih. Alasannya adalah sebagai berikut. *Pertama*, seseorang yang belajar Ilmu Hubungan Internasional harus punya dasar pengetahuan yang kuat tentang sejarah berbagai negara dan ini termasuk pemahaman berbagai bahasa. Tanpa penguasaan bahasa, tidak mungkin seseorang memahami gagasan dan perasaan suatu bangsa. *Kedua*, untuk bisa memperoleh pengetahuan tentang bangsa-bangsa lain, diperlukan pengalaman langsung dengan menetap atau meneliti di negara-negara yang dipelajari. *Ketiga*, pengetahuan yang mendalam hanya mungkin diperoleh dalam suatu ruang lingkup yang terbatas, yaitu melalui penelaahan suatu kasus secara seksama dan mendalam, misalnya studi kasus politik luar negeri Indonesia di masa Demokrasi Terpimpin. Hal ini menyiratkan pendapat bahwa secara sendiri-sendiri kita tidak bisa memahami fenomena hubungan internasional secara menyeluruh. Pengetahuan menyeluruh hanya bisa diciptakan apabila berbagai spesialis — yang meneliti bidang masing-masing — mau bekerja sama.

Memang kenyataannya pengetahuan kongkrit yang kita miliki sekarang tentang hubungan internasional terbentuk melalui pendekatan tradisional ini. Sebagian besar pengetahuan tentang hubungan internasional adalah hasil sampingan dari pengalaman langsung para penulis. Literatur sejak zaman kuno, seperti kitab-kitab suci, puisi Homerus, karya sejarah Herodotus dan Thucydides, penuh dengan uraian tentang pengalaman dalam berhubungan dengan orang-orang asing dan pengelolaan hubungan

1 Pembahasan berikut ini didasarkan pada tulisan Charles A. McClelland, "International Relations: Wisdom or Science?", dalam J.N. Rosenau (Ed.), *International Politics and Foreign Policy* (Free Press, 1969) dan kumpulan tulisan dalam K. Knorr dan J.N. Rosenau (Eds.), *Contending Approaches to International Politics* (Princeton U.P., 1969).

antar bangsa. Penulis Cina Kuno telah mendiskusikan isu-isu internasional yang masih hangat sampai sekarang, seperti pasifisme dan militerisme, isolasionisme dan intervensi, realisme dan idealisme politik, dan imperialisme, walaupun topik-topik tersebut termuat dalam tulisan tentang sejarah dan filsafat. Begitu juga karya besar *Arthashastra*, yang merupakan kumpulan ajaran tentang hubungan antara kerajaan-kerajaan kuno di India.

Di masa Eropa moderen, sederetan panjang tokoh-tokoh pemikir dan praktisi hubungan internasional, seperti Dante, Machiavelli, Grotius, Rousseau, Bismarck, Lenin, Churchill dan lain-lainnya, telah merumuskan asas-asas perilaku hubungan internasional, sebagai hasil dari pemahaman tentang pengalaman mereka. Tulisan mereka biasanya berujud deskripsi historis tentang peristiwa-peristiwa dan tokoh-tokoh tertentu dengan disertai komentar dan generalisasi. Dalam karya seperti ini, hubungan internasional lebih digambarkan sebagai seni atau kiat, yaitu kiat melakukan diplomasi.

Pelajar Ilmu Hubungan Internasional masa kini yang menganut pendekatan tradisionalis, atau yang oleh McClelland disebut *wisdom outlook*, sebenarnya mengulangi dan menekankan kebenaran praktek lama itu. Bagi ilmuwan seperti Hans J. Morgenthau, Henry Kissinger atau Hedley Bull, renungan atas pengalaman pribadi langsung dan studi sejarah merupakan jalan terbaik ke arah pengetahuan tentang hubungan internasional. Untuk bisa melakukan studi menurut jalan ini, seorang pelajar harus menyediakan waktu yang lama dan memiliki kecerdasan yang istimewa. Hasil studinya adalah suatu "pemahaman" yang tidak sepenuhnya intuitif; tetapi lebih merupakan pemberian makna umum pada suatu fakta khusus. Setiap pelajar harus membangun pemahaman seperti itu melalui upaya intelektual yang dilakukannya sendiri untuk masa yang lama.

Para teoritis tradisionalis berpendapat bahwa, hampir semua hal tentang hubungan internasional telah diketahui dan dipahami oleh generasi teoritis yang terdahulu. Karena itu yang penting adalah mengungkapkan kembali pengetahuan ini kepada setiap generasi baru dan menerapkannya ke fakta dan situasi masa kini. Mereka yakin tidak ada jalan pintas menuju pengetahuan. Penge-

tahuan tentang hubungan internasional harus diperoleh melalui pengalaman praktis dan studi masa lalu. Hanya sedikit orang yang bisa berhasil karena sangat sulit bagi seseorang untuk sekaligus menjadi praktisi yang berpengalaman dan ilmuwan yang kompeten. Nasehat paling tepat bagi pelajar yang punya semangat besar untuk belajar hubungan internasional adalah ini: pusatkan studi tentang sejarah diplomasi, tentang karya besar filsafat politik dan komentar tentang hubungan internasional dan pada biografi para praktisi seni diplomasi yang terkenal. Contoh studi terakhir ini adalah karya Kissinger tentang negarawan-diplomat von Metternich.² Pengetahuan tentang hubungan internasional tidak bisa diperoleh melalui upaya mempelajari asas-asas umum atau mencari pola pengulangan dalam fenomena internasional.

Pendekatan ini dikritik oleh penganut *pendekatan saintifik*, yang muncul sebagai bagian dari gerakan behaviorisme dalam ilmu sosial. Para ilmuwan yang meyakini kemungkinan pengembangan hubungan internasional sebagai sains ini menolak pendapat bahwa untuk memperoleh pengetahuan hubungan internasional jalan satu-satunya adalah melalui proses yang dianjurkan oleh penganut *wisdom outlook* itu.

Pendekatan saintifik didasarkan pada keyakinan bahwa banyak hal baru dalam perilaku internasional yang perlu dipelajari dan bahwa kita bisa melakukan penemuan tentang arus interaksi yang merupakan esensi hubungan internasional. Ilmuwan bertugas menemukan pola-pola pengulangan dan keajaiban-keajaiban perilaku internasional. Tujuan pendekatan saintifik adalah mempelajari pola-pola dan kecenderungan sehingga bisa melakukan ramalan tentang apa yang mungkin akan terjadi dalam hubungan internasional. Dengan berusaha menemukan pola perilaku dan memperkirakan kemungkinan berulangnya kejadian tertentu di masa depan, bukan berarti bahwa kita ingin meramalkan secara tepat peristiwa-peristiwa apa yang akan terjadi pada tahun 2000 di Indonesia atau pada tahun berapa konflik Arab-Israel akan berakhir. Yang ingin kita lakukan adalah mengembangkan keahlian menunjukkan kecenderungan "ke arah mana angin bertiup"; yaitu

2 Lihat Henry Kissinger, *A World Restored* (Grossett & Dunlap, 1964).

keahlian untuk meramalkan bahwa kalau kondisinya seperti ini maka sesuatu hal akan terjadi.

Hal ini mirip dengan meteorologi. Ahli cuaca menciptakan suatu sistem observasi sehingga hasil pengamatan itu bisa memberinya indikasi tentang kemungkinan terjadinya hujan atau tidak di suatu wilayah. Dengan belajar sedikit, orang awam bisa mengerti dasar-dasar meteorologi. Setiap orang tahu bahwa ramalan itu sering salah, tetapi kita juga memahami bahwa ahli meteorologi itu harus berhadapan dengan sejumlah besar variabel yang selalu berubah. Singkatnya, ahli cuaca itu memberi kemungkinan, bukan kepastian. Ilmunya berkembang dari upaya yang tak henti-henti untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan dalam prediksi sebelumnya. Pendekatan saintifik dalam studi hubungan internasional juga melakukan hal-hal seperti yang dilakukan oleh ahli cuaca itu.

Kalau pendekatan tradisional mengusulkan metode observasi dari sudut pandang pengalaman praktis dan studi masa lalu, lalu apakah prosedur penelitian yang dianjurkan oleh pendekatan saintifik? Seperti yang akan diuraikan lebih jauh dalam bagian lain bab ini, pada dasarnya terdapat tiga prosedur yang saling-berkaitan, yaitu: 1. pembentukan hipotesa yang bisa diuji; 2. pengujian hipotesa; dan 3. pengumpulan, perbandingan dan pengintegrasian penemuan dari berbagai pengujian dan berbagai hipotesa. Kalau suatu hipotesa banyak didukung bukti, bisa dibuat suatu prediksi tentang probabilitas terjadinya. Kegiatan sirkular ini berlangsung terus. Siapa pun yang mau mematuhi aturan mainnya, boleh mencoba ikut melakukannya. Untuk ikut dalam kegiatan keilmuan ini, persyaratan tentang penguasaan sejarah dan bahasa secara mendalam tidak terlalu penting. Karena, berbeda dengan pendapat teoritis tradisional, hubungan internasional menurut pendekatan saintifik bukan sekedar kiat.

Kedua pendekatan ini, seperti telah dibahas dalam Bab 1, masih belum menghasilkan pengetahuan hubungan internasional yang meyakinkan. Masing-masing tidak bisa menunjukkan keunggulan atas yang lain dalam menghasilkan teori. Namun harus diakui bahwa metode yang dianjurkan oleh kedua pendekatan itu tetap bisa dimanfaatkan untuk pengembangan studi ini. Kita tidak boleh

mengabaikan hasil studi teoritis tradisional berdasar pengalaman dan sejarah. Juga, walaupun penerapan metode saintifik belum banyak menghasilkan generalisasi tentang keajaiban-keajaiban dalam transaksi internasional, kita tetap harus menghormati upaya mereka yang menempuh jalan ini.

Setiap prestasi yang dibuat oleh teoritis dari dua aliran itu akan memudahkan orang-orang yang bukan ahli untuk memahami asas-asas hubungan internasional. Namun harus dikatakan juga bahwa pendekatan saintifik memiliki kelebihan yang tidak dimiliki oleh pendekatan tradisional. Kelebihan itu ialah, karena studi hubungan internasional adalah sains, bukan seni atau kiat, maka studi ini bisa dilakukan oleh sebanyak mungkin orang yang bukan spesialis tetapi cukup berpendidikan; bukan hanya oleh sekelompok kecil orang yang "berbakat" saja. Juga, pendekatan saintifik membuat kita yakin bahwa studi metodologi sangat penting dalam rangka pengembangan ilmu ini. Penguasaan metodologi memang tidak menjamin kemampuan menghasilkan deskripsi, eksplanasi, prediksi atau preskripsi yang baik. Namun, dengan menguasai metodologi, lebih mudah bagi seseorang untuk mengetahui mana deskripsi, eksplanasi, prediksi atau preskripsi yang tidak baik.

Buku ini didasarkan pada keyakinan bahwa penguasaan metodologi bisa membantu pengembangan pengetahuan tentang hubungan internasional *secara sistematis*. Dalam pengertian itu, buku ini lebih banyak memanfaatkan karya-karya ilmuwan hubungan internasional dari kelompok "saintifik", karena karya mereka inilah yang lebih bisa memandu kita ke arah analisa hubungan internasional yang secara metodologis sistematis. Terutama di sini kita akan lebih banyak belajar tentang bagaimana ilmuwan memanfaatkan metode-metode saintifik untuk membina pengetahuan tentang fenomena hubungan internasional. Untuk itu mari beralih ke pembicaraan lebih rinci tentang apa yang dimaksud dengan pendekatan saintifik.

Pendekatan Saintifik Dalam Ilmu Sosial

Menurut McGaw dan Watson, sains adalah *metode* analisa yang obyektif, logis dan sistematis untuk mendeskripsikan, menjelaskan

dan meramalkan fenomena yang bisa diamati.³ Berdasar definisi ini, kita ketahui adanya ciri-ciri pokok sains, yaitu:

1. Sains adalah suatu *metode analisa*, bukan suatu kumpulan pengetahuan. Sains adalah suatu aktivitas, suatu proses, dan bisa dibedakan dengan hasilnya. Walaupun substansi masing-masing bisa sangat jauh berbeda, semua sains memiliki kesamaan metode analisa, yaitu kesamaan dalam aturan logika dan pembuktian.

2. Tujuan akhir sains adalah deskripsi, eksplanasi dan prediksi (atau mencandra, menjelaskan dan meramalkan). Misalnya, ilmuwan politik berusaha mencandra, menjelaskan dan meramalkan berbagai fenomena seperti pemilihan umum, revolusi, perang, aliansi, perilaku internasional, dan sebagainya.

a. *Deskripsi* adalah upaya untuk menjawab pertanyaan siapa, apa, di mana, kapan atau berapa; jadi merupakan upaya melaporkan apa yang terjadi. Ilmuwan politik mungkin mengajukan pertanyaan: Kapan perang bisa terjadi? Di mana perang cenderung terjadi? Bagaimana intensitas perang itu? Apakah bangsa-bangsa yang frustrasi cenderung melakukan perang? Deskripsi adalah bagian tak terpisahkan dari sains dan biasanya dilakukan sebelum eksplanasi dan prediksi.

b. *Eksplanasi* berusaha menjawab tipe pertanyaan "mengapa". Mengapa perang terjadi? Mengapa modernisasi ekonomi di Dunia Ketiga cenderung diikuti dengan kemerosotan demokrasi? Menjawab pertanyaan "mengapa" adalah inti dari kegiatan saintifik.

c. *Prediksi* mencoba menjawab pertanyaan tentang "apa yang akan terjadi" di masa depan. Ilmuwan politik, misalnya, tertarik meramalkan kondisi atau keadaan yang bisa menimbulkan revolusi, perang, perdamaian, dan sebagainya di masa depan.

3. *Fenomena yang bisa diamati* adalah sasaran deskripsi, eksplanasi dan prediksi. Obyek yang tidak bisa diamati secara langsung atau tidak langsung, tidak bisa dianalisa secara saintifik. Karena itu kegiatan penelitian saintifik tidak menangani topik-topik yang supernatural dan metafisik.

4. Sains bersifat *obyektif, logis dan sistematis*.

3 Dickinson McGaw dan George Watson, *Political and Social Inquiry* (John Wiley, 1976), hal.10.

a. *Obyektif* berarti bahwa pernyataan saintifik harus bisa diuji secara terbuka oleh ilmuwan lain; atau dengan istilah lain: "*inter-subjective testability*". Pernyataan yang didasarkan pada pengetahuan yang hanya mungkin diketahui oleh orang-orang tertentu saja — seperti ahli kebatinan atau resi, dan tidak bisa diuji oleh orang berpendidikan biasa — bukanlah pernyataan saintifik.

b. *Logis* berarti bahwa sains diatur oleh aturan penalaran tertentu, misalnya penarikan kesimpulan deduktif dan induktif.

c. *Sistematis* berarti bahwa sains merupakan sekumpulan keajaiban yang secara logika terorganisasi, saling bertaut dan utuh dan yang terbuka untuk diubah atau bahkan ditolak oleh bukti-bukti baru.

Asumsi-asumsi Sains.

Di atas kita telah sepakat menganut definisi sains sebagai metode analisa. Setiap metode pencarian pengetahuan didasarkan pada seperangkat asumsi atau keyakinan yang — demi berlangsungnya komunikasi dan penelitian — tidak bisa diperdebatkan kebenaran atau kesalahannya dan harus diterima apa adanya. Menurut McGaw dan Watson terdapat sembilan asumsi pokok atau postulat sains:⁴

1. *Semua perilaku sudah ditentukan secara alamiah.* Prinsip determinisme ini berasumsi bahwa setiap peristiwa pasti ada penyebabnya. Atau bahkan, setiap peristiwa mempunyai penyebab "alamiah", yaitu penyebab yang bisa diamati secara obyektif dan empiris. Karena itu, eksplanasi yang bersifat spiritual, magis dan supernatural tidak dianut dalam penelitian saintifik, karena penjelasan itu tidak bisa diobservasi secara empiris dan tidak bisa diuji secara intersubjektif.

Apakah prinsip ini tidak bertentangan dengan keyakinan tentang adanya penyebab yang tidak alamiah, yaitu keyakinan tentang Tuhan sebagai penyebab paling awal? Yang ini berarti bahwa semua fenomena sosial terjadi akibat faktor yang di luar kuasa manusia? Atau, sebaliknya, apakah itu tidak bertentangan dengan keyakinan bahwa manusia memiliki keinginan yang datang

4 *Ibid.*, hal.11-13.

dari dalam dirinya dan karena itu penyebab dari tindakannya adalah keputusan atau pilihannya sendiri? Yang berarti fenomena sosial terjadi karena manusia mau itu terjadi? Ini adalah pertanyaan yang sulit dijawab. Namun prinsip determinisme ini tidak perlu bertentangan dengan kedua keyakinan itu. Keputusan atau pilihan yang dilakukan oleh seseorang bisa dipengaruhi oleh lingkungan yang melingkupinya (*natural cause*). Tetapi dalam proses itu bisa saja keinginan atau nilai-nilai yang dianutnya mempengaruhi keputusan atau pilihan itu.

2. *Manusia adalah bagian dari dunia alamiah.* Seperti halnya makhluk hidup yang lain, misalnya binatang, tumbuhan dan mineral, manusia adalah bagian dari alam. Walaupun manusia memiliki sifat-sifat yang khas, ia bisa dipelajari dengan metode-metode yang umum dipakai dalam semua sains.

3. *Alam bersifat teratur dan ajeg.* Peristiwa tidak terjadi secara serampangan atau sekedar untung-untungan. Ilmuwan berasumsi bahwa kehidupan alam berlangsung menurut pola-pola keajegan tertentu. Walaupun banyak fenomena tampak unik dan tidak bisa diketahui polanya (seperti terjadinya revolusi, hasil pemilihan umum, timbulnya topan-badai, gempa bumi, dan sebagainya.), sebenarnya di balik peristiwa-peristiwa terdapat suatu pola kekuatan tertentu; dan kalau kita bisa menemukannya, kita akan bisa menjelaskan dan meramalkan dengan lebih baik daripada hanya memaknai intuisi atau dugaan semata-mata.

4. *Alam berubah dengan lamban.* Walaupun sebagian besar yang ada ini pada akhirnya berubah, banyak hal berubah dengan cukup lambat sehingga memungkinkan akumulasi pengetahuan yang layak dipercaya. Walaupun sepotong benda yang kita lihat hari ini bisa berubah besok pagi tanpa kita sadari, namun benda itu masih akan cukup mirip sehingga bisa dibuat suatu generalisasi tentang benda itu, dan generalisasi itu bisa berlaku untuk suatu masa yang cukup lama. Tanpa asumsi seperti ini, kita tidak mungkin tahu apa-apa kecuali pada saat dilakukan pengamatan, padahal waktu untuk pengamatan itu biasanya sangat pendek.

Karena revolusi terdiri dari perubahan-perubahan yang cepat, mungkin orang akan meragukan apakah ia bisa dianalisa secara saintifik. Deskripsi tentang suatu tahap dari suatu revolusi

mungkin hanya bisa meliputi suatu masa yang pendek, namun revolusi-revolusi terjadi secara berulang-ulang dan ilmuwan sosial bisa menemukan keajaiban-keajaiban, pola-pola tingkah laku, dan tahap-tahap perubahan dalam revolusi-revolusi yang terjadi itu. Mempelajari kegiatan-kegiatan yang terpola merupakan bagian penting analisa saintifik. Penelaahan pola atau keajaiban itu membantu ilmuwan sosial bukan hanya dalam menjelaskan dan meramalkan terjadinya revolusi, tetapi juga dalam menentukan berapa lama suatu generalisasi bisa secara sah (*valid*) diterapkan terhadap suatu kejadian.

5. *Semua fenomena yang bisa diamati pada akhirnya akan bisa diketahui.* Dengan ini ilmuwan berasumsi bahwa daya pikir manusia mampu menyingkap rahasia jagad raya. Ilmuwan selalu memandang semua fenomena yang bisa diamati sebagai calon obyek studinya.

6. *Tidak ada hal yang dengan sendirinya benar.* Kebenaran harus bisa ditunjukkan secara intersubjektif. Jangan bertumpu pada akal sehat, tradisi, intuisi, kebiasaan dalam masyarakat atau pendapat orang yang dianggap tahu. Dari sejarah ilmu diketahui bahwa kebenaran yang diasumsikan seringkali berbeda dengan konfirmasi empiris dan obyektif tentang kebenaran.

7. *Kebenaran adalah relatif.* Kebenaran adalah relatif terhadap sekumpulan pengetahuan yang ada. Pengetahuan tidak statis, tetapi dinamis. Apa yang dianggap benar pada suatu saat seringkali ditolak pada saat yang lain oleh bukti baru atau oleh penafsiran baru.

8. *Kita memahami dunia melalui indera.* Semua pengetahuan yang layak dipercaya tentang dunia berasal dari kesan yang ditangkap oleh indera kita. Seperti pernah kita bicarakan, ini adalah prinsip empirisisme.

9. *Persepsi, ingatan dan penalaran kita bisa dipercaya.* Ilmuwan berasumsi bahwa indera kita adalah sarana yang cukup layak dipercaya untuk memperoleh fakta. Asumsi ini tidak berarti bahwa semua persepsi, ingatan dan penalaran kita layak dipercaya. Memang ahli psikologi sudah menunjukkan bahwa proses yang berkaitan dengan persepsi inderawi, ingatan dan penalaran itu sering tidak bisa dipercaya. Namun asumsi ini hanya menyiratkan

bahwa dimasukkannya cara-cara pengamanan, seperti pengujian secara intersubyektif, dalam metode analisa saintifik itu bisa mencegah terjadinya kesalahan yang tak diketahui. Asumsi itu juga menyiratkan bahwa penyelesaian akhir terhadap pertikaian tentang masalah empiris yang terjadi harus didasarkan pada data yang bisa diinderai dan pada aturan logika yang disepakati, dan tidak pada keyakinan, intuisi, pendapat seorang otorita, dan sebagainya. Walaupun pengalaman inderawi kita kadang-kadang mengecoh, ilmuwan tetap berpendapat bahwa strategi empiris adalah pendekatan yang lebih meyakinkan untuk memperoleh pengetahuan tentang dunia dibanding dengan strategi alternatifnya.

Mungkinkah Fenomena Sosial Dipelajari Secara Saintifik?

Sesudah memahami asumsi-asumsi sains, mungkin kita akan mengajukan pertanyaan yang banyak diajukan oleh ilmuwan sosial selama ini, yaitu: mungkinkah sains sebagai metode dipakai untuk mendeskripsikan, menjelaskan dan meramalkan perilaku dan lembaga-lembaga sosial? Sampai sekarang masalah ini masih terus diperdebatkan. Berikut ini adalah 9 isu pokok perdebatan antara para pendukung dan penentang penerapan metode saintifik dalam studi kemasyarakatan, sekali lagi seperti dilaporkan oleh McGaw dan Watson.⁵

Isyu 1: Eksperimentasi. Para penentang penerapan metode saintifik dalam ilmu sosial berargumen bahwa karena eksperimentasi adalah syarat pokok dalam sains dan karena eksperimentasi tidak mungkin dilakukan dalam Ilmu Sosial, maka Ilmu Sosial tidak mungkin saintifik. Para pendukung penerapan sains menjawab bahwa argumen pengkritik itu tidak benar karena alasan-alasan sebagai berikut:

1. Premis argumen itu yang menyatakan bahwa eksperimentasi merupakan syarat pokok sains adalah tidak benar.

a. Astronomi dan geologi adalah sains dan keduanya tidak mendasarkan pada eksperimentasi.

b. Premis itu mengacaukan metode saintifik dengan teknik saintifik. Walaupun metode saintifik (misalnya, logika pemben-

5 Ibid., hal. 24-28.

tukan konsep, pembentukan teori, pengujian hipotesa, dan sebagainya) adalah sama di antara berbagai bidang studi, namun teknik saintifik (seperti penelitian survei, eksperimentasi, analisa isi dan sebagainya) bisa berbeda. Eksperimentasi adalah salah satu teknik saintifik, bukan syarat pokok metode saintifik.

c. Tetapi penerapan kontrol terhadap obyek penelitian memang syarat penting bagi sains. Penerapan kontrol itu berujud perbandingan keadaan di mana fenomena tertentu itu ada dengan keadaan di mana fenomena itu tidak ada; dan pencarian faktor-faktor apa yang menyebabkan ada atau tidak-adanya fenomena itu. Eksperimen hanya salah satu teknik dalam penerapan kontrol ini. Dalam Ilmu Sosial, efek kontrol dalam penelitian bisa diperoleh dari berbagai teknik, bukan hanya dari eksperimentasi. (Lihat Apendiks 5.6).

2. Argumen pengritik itu juga tidak benar karena premis kedua, bahwa eksperimentasi dalam Ilmu Sosial tidak mungkin, juga salah. Ilmu Sosial sekarang semakin banyak menggunakan teknik eksperimen, misalnya: manipulasi film propaganda, eksperimen kelompok kecil, eksperimen pemilihan umum, eksperimen tentang proses pembuatan keputusan, eksperimen *time-series* untuk mengetahui efek ekonomi dari pembentukan organisasi internasional seperti Masyarakat Ekonomi Eropa, dan sebagainya.

Isyu 2: Kuantifikasi. Para pengritik berpendapat bahwa karena kuantifikasi adalah syarat penting dalam sains dan karena kuantifikasi tidak mungkin dalam Ilmu Sosial, maka Ilmu Sosial tidak bisa saintifik.

Para pendukung metode saintifik menanggapi sebagai berikut:

1. Pendapat itu tidak benar karena premisnya, bahwa kuantifikasi adalah syarat penting bagi sains, tidak benar.

a. Kuantifikasi, seperti halnya eksperimentasi, adalah teknik penelitian saintifik, bukan syarat penting sains. Kuantifikasi, kalau bisa dilakukan, memang bermanfaat, namun tidak esensial.

b. Premis ini terlalu menekankan perbedaan kuantitatif dan kualitatif. Argumen itu kadang-kadang diajukan dengan rumusan lain, seperti: Karena masalah manusia pada pokoknya kualitatif dan karena sains bersifat kuantitatif, maka Ilmu Sosial saintifik tidak akan mungkin. Tetapi sebenarnya bisa ditunjukkan bahwa

setiap istilah deskriptif dalam sains pada dasarnya kualitatif. Seperti akan dibicarakan nanti pada Bab 5, kita mengenal tiga tipe konsep: klasifikatori, komparatif, dan kuantitatif.

Konsep klasifikatori menunjuk pada hal-hal yang memiliki atau tidak memiliki suatu *kualitas* (misalnya, konsep agama, di mana orang bisa memiliki kualitas sebagai Islam, Kristen, Katolik, Hindu, dan sebagainya).

Konsep komparatif menunjuk pada hal-hal yang memiliki lebih banyak atau lebih sedikit *kualitas* (misalnya, konsep kemajuan ekonomi, di mana negara bisa lebih maju atau kurang maju).

Konsep kuantitatif menunjuk pada berapa banyak suatu *kualitas* dimiliki oleh suatu hal (misalnya, konsep penghasilan, yang mengukur berapa banyak kualitas itu dimiliki oleh seseorang).

Jadi, setiap istilah dasar sains bersifat kualitatif dalam arti bahwa ia menunjuk pada suatu kualitas. Angka-angka dipakai hanya untuk memperjelas "kualitas" itu. Sementara konsep komparatif bisa menggunakan angka-angka untuk menunjukkan bahwa sesuatu hal memiliki kualitas tertentu lebih banyak daripada yang dimiliki hal lain, konsep kuantitatif memerinci berapa sesuatu hal itu memiliki kualitas tertentu. Karena itu, pembedaan kuantitatif-kualitatif itu adalah dikotomi yang salah, dan premis pertama itu tidak berdasar.

2. Premis yang menyatakan bahwa kuantifikasi tidak mungkin dilakukan dalam Ilmu Sosial juga salah. Beberapa variabel sosial dan politik jelas adalah konsep kuantitatif seperti yang kita definisikan di atas. Misalnya, persentase pemilih, Produk Nasional Bruto, tingkat pertumbuhan, besarnya tindak kekerasan politik, derajat stabilitas, dan sebagainya.

Isyu 3: Generalisasi. Para penentang mengajukan argumen bahwa karena sains bersifat nomotetis (yaitu, mendasarkan pada pembuatan generalisasi) dan karena fenomena sosial dan politik bersifat ideografis (yaitu, bersifat unik dan tunggal), Ilmu Sosial tidak mungkin saintifik. Para pendukung pendekatan saintifik menanggapi sebagai berikut.

1. Seperti halnya kenyataan bahwa setiap orang dan setiap kejadian sebenarnya unik, begitu juga obyek fisik. Setiap pohon, batu, gerhana, binatang, dan benda-benda lain, pada dasarnya

unik. Tetapi ini tidak menghalangi tumbuhnya sains.

2. Kenyataan bahwa proses-proses sosial berbeda sesuai dengan lingkungan institusionalnya memang membatasi liputan beberapa generalisasi dalam Ilmu Sosial. Namun masih ada kemungkinan bagi kita untuk menemukan persamaan yang ada di balik perbedaan institusional itu sehingga bisa dibuat generalisasi yang lebih baik.

Isyu 4: Kompleksitas fenomena sosial. Selanjutnya para pengkritik mengajukan argumen bahwa fenomena sosial dan politik adalah terlalu kompleks dan memiliki terlalu banyak variabel sehingga tidak mungkin dipelajari secara saintifik. Terhadap argumen ini jawaban para pendukung metode saintifik adalah sebagai berikut:

1. Fenomena sosial dan politik jelas kompleks, tetapi belum tentu bahwa fenomena itu lebih kompleks dari fenomena fisik dan biologis.

2. Fenomena yang mula-mula tampak luar biasa kompleksnya, yaitu sebelum terbentuk eksplanasi saintifiknya, seringkali tampak tidak kompleks sesudah kita berhasil membuat eksplanasi dan melakukan penemuan tentang fenomena itu. Perilaku bisa tampak lebih sederhana dan mudah dipahami sesudah kita menemukan variabel penjelasnya.

3. Walaupun fenomena sosial dan politik itu kompleks, namun ilmu sosial secara saintifik tetap bisa dikembangkan; seperti halnya ilmu pengetahuan alam tetap bisa dikembangkan walaupun fenomena fisiknya tidak kurang kompleksnya.

Isyu 5: Kesulitan memperoleh data. Kritik lain mengatakan bahwa karena data sosial dan politik yang relevan seringkali tidak bisa diperoleh, pendekatan saintifik dalam Ilmu Sosial tidak cocok. Tentang ini para pendukung berpendapat sebagai berikut:

1. Memang banyak keadaan di mana ilmuwan sosial mengalami kesulitan memperoleh data. Misalnya, proses pembuatan keputusan politik luar negeri, tingkah laku pemilih dalam bilik pemilihan umum, perundingan persenjataan antar negara, dan sebagainya. Tetapi beberapa diantaranya bisa diatasi. Laporan koran yang mendalam tentang proses pembuatan keputusan dalam kabinet dan parlemen atau memoar yang ditulis oleh mantan pejabat atau pemimpin politik, misalnya, merupakan sumber infor-

masi yang baik bagi ilmuwan sosial.

2. Banyak sekali data sosial dan politik yang relevan yang sekarang bisa diperoleh (seperti laporan berbagai lembaga nasional maupun internasional), dan generalisasi tentang data itu semakin banyak dibuat. Kesulitan memperoleh data tetap ada, tetapi itu tidak harus menghalangi tumbuhnya ilmu sosial yang saintifik.

Isyu 6: Nilai dan pemilihan masalah. Penentang pendekatan saintifik menyatakan bahwa karena ilmuwan sosial memiliki nilai dan karena nilai mereka mempengaruhi cara mereka memilih masalah, maka penelitian sosial tidak bisa dilakukan secara obyektif. Apa kata para pendukung pendekatan saintifik?

1. Memang benar bahwa ilmuwan sosial memiliki nilai dan caranya memilih bidang penelitian biasanya ditentukan oleh nilai yang dianutnya. Tetapi ilmuwan pengetahuan alam juga memilih bidang studinya berdasar kepentingan dan komitmen pribadi (seperti ekologi, kedokteran, dan sebagainya).

2. Salah satu nilai yang dianut oleh ilmuwan adalah obyektivitas saintifik. Mereka harus berusaha keras membatasi pengaruh nilai mereka terhadap proses pengumpulan dan analisa data. Untuk menjamin itu, studi sosial bisa diulangi oleh banyak ilmuwan lain yang memiliki nilai yang berbeda (ini disebut asas *intersubjective testability*). Jadi, walaupun mungkin masalah dipilih berdasar nilai, pengumpulan dan analisa data itu masih bisa dilakukan dengan obyektif.

Isyu 7: Nilai dan proses pengumpulan dan analisa data. Pengkritik juga mengatakan bahwa karena ilmuwan sosial memiliki nilai dan karena nilai mereka mempengaruhi pengumpulan dan analisa data mereka, ilmu sosial tidak bisa dikembangkan secara obyektif.

Sanggahan para pendukung adalah sebagai berikut:

1. Memang benar bahwa ilmuwan memiliki nilai dan nilai mereka itu kadang-kadang mempengaruhi analisa mereka tentang fenomena sosial dan politik. Di semua bidang penelitian tidak mudah mencegah pengaruh sikap dan nilai sang peneliti terhadap kesimpulan penelitiannya. Ahli fisika dan astronomi selama berabad-abad dipengaruhi oleh pandangan religius yang berlaku tentang sistem tata surya. Selama berabad-abad ilmuwan pengetahuan alam berusaha mengembangkan teknik untuk menjaga

obyektivitas penelitiannya, walaupun tidak seluruhnya berhasil. Ilmuwan sosial juga harus mengembangkan teknik serupa sehingga bisa mengakumulasi pengetahuan sosial yang layak dipercaya.

2. Ilmuwan sosial telah mengembangkan beberapa prosedur yang bisa membantu mencegah pengaruh nilai dalam analisa mereka. *Pertama*, mereka menyatakan asumsi-asumsi nilai mereka sendiri sejelas-jelasnya dan selengkap-lengkapnyanya sehingga mereka sendiri atau orang lain menyadari adanya nilai-nilai yang mungkin bisa mempengaruhi analisa. *Kedua*, analisa mereka diungkapkan dalam forum terbuka di mana idea mereka diuji dengan data dan dimana berbagai ahli yang memiliki berbagai nilai bisa mengkritik dan menguji data itu.

Isyu 8: Perubahan fenomena sosial. Kritik lain berbunyi: Karena urusan manusia selalu berubah dan karena sains bisa berbuat lebih baik kalau ada kondisi konstan, maka Ilmu Sosial saintifik tidak mungkin.

Tentang ini para pendukung menjawab:

Memang benar bahwa masyarakat selalu berubah, tetapi kebanyakan perubahan itu bersifat evolusioner. Kalau terjadi perubahan yang revolusioner, generalisasi yang dibuat sebelumnya seringkali tidak berlaku dan ruang lingkungnya terlalu sempit untuk memahami situasi baru itu. Tetapi proses perubahan itu biasanya memiliki keajegan dan pola yang bisa dipelajari secara saintifik. Generalisasi baru bisa diciptakan dan diuji dengan kondisi baru itu.

Isyu 9: Trivialitas. Kritik terakhir berbunyi: Ilmu Sosial yang saintifik selama ini hanya menghasilkan sesuatu yang *trivial* (sepele atau remeh), yaitu hanya menelaah obyek studi yang bisa diteliti dengan metode saintifik dan kuantitatif. Topik-topik yang lebih penting tetapi tidak bisa diteliti dengan menggunakan metode saintifik itu, cenderung diabaikan. Sehingga studi tentang perilaku dalam pemilihan umum sangat banyak dilakukan dalam Ilmu Politik, tetapi topik-topik seperti perang, perdamaian, hak asasi manusia, dan semacam itu, terlalu sedikit.

Apa kata pendukung pendekatan saintifik?

1. Salah satu asumsi sains adalah bahwa tidak ada sesuatu yang dengan sendirinya benar. Jadi tidak ada hal yang terlalu sepele

untuk diabaikan. Apa yang jelas menurut satu membingungkan bagi orang lain.

2. Sesuatu yang tampak masuk akal sehat (c seringkali terbukti tidak benar. Jadi, apa yang kelihatannya sudah jelas, mungkin sebenarnya salah.

3. Sains harus memperoleh landasan yang kukuh sebelum ia maju ke masalah-masalah yang lebih kompleks. Jadi setiap hal yang secara akademis menarik, perlu diteliti; walaupun mungkin tampak secara *commonsensical* sudah jelas.

Demikianlah, pendekatan ini disampaikan untuk menunjukkan bahwa argumen tentang perlunya penerapan metode saintifik atau sistematis dalam studi sosial, termasuk studi hubungan internasional, mempunyai dasar alasan yang kuat. Berikut ini marilah kita lanjutkan dengan pembahasan tentang bagaimana proses berlangsung menurut pendekatan saintifik.

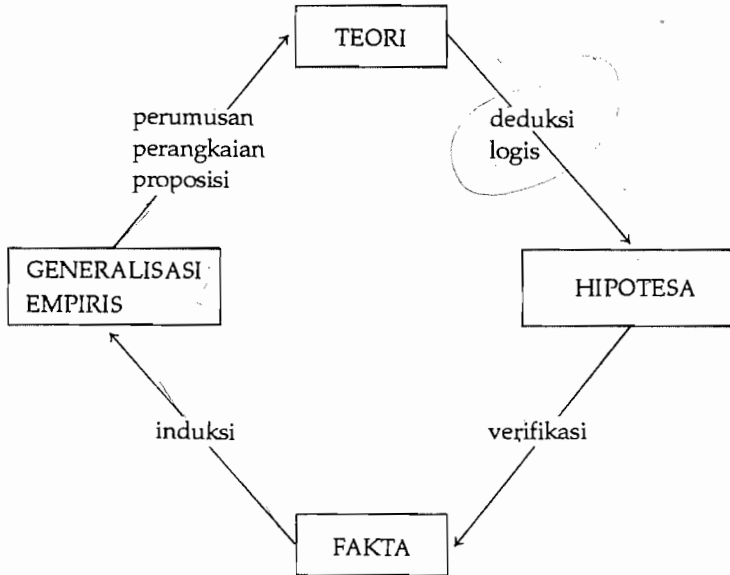
Proses Keilmuan Sebagai Siklus

Bagaimana proses keilmuan menurut pendekatan saintifik berlangsung? Seperti dibahas di atas, pengetahuan saintifik adalah pengetahuan yang bisa diuji oleh nalar dan oleh indera atau observasi empiris. Jadi kriteria yang dipakai ilmuwan untuk menguji pengetahuan adalah validitas logis dan verifikasi empiris. Dua kriteria inilah yang menandai proses keilmuan, yaitu proses memperoleh pengetahuan.

Yang khas dalam proses ini adalah sifatnya yang siklikal. Proses keilmuan berlangsung seperti siklus, tanpa ujung-pangkal. Ilmuwan bisa mulai sebagai pengamat fakta. Kemudian ia mencoba membuat generalisasi tentang apa yang ia lihat dan yang ia duga terjadi di masa depan (teori). Sesudah itu ia membuat prediksi berdasar teorinya. Dan prediksi ini kemudian ia uji lagi dengan fakta. Jadi sains mulai dengan fakta dan berakhir pada fakta; dan fakta yang mengakhiri satu siklus merupakan awal dari siklus berikutnya. Ilmuwan menganut teori secara sementara, dan selalu siap meninggalkannya kalau fakta tidak mendukung prediksi yang dibuat berdasar teori itu.

proses keilmuan itu bisa digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4.1: Siklus Keilmuan.



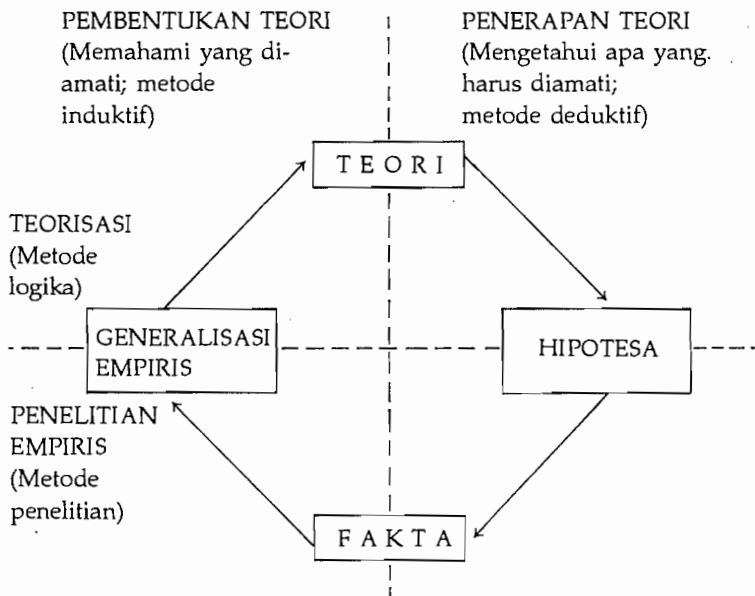
Sumber: Adaptasi dari Walter L. Wallace, *The Logic of Science in Sociology* (Aldine, 1971), hal.18.

Siklus itu bisa dimulai dengan pengamatan atas fakta empiris, yaitu informasi yang umumnya sangat spesifik dan unik. Melalui proses logika, induksi fakta-fakta khusus ini diubah menjadi generalisasi empiris. Generalisasi ini, pada gilirannya, diubah menjadi teori melalui proses yang disebut perumusan konsep, perumusan dan penyusunan proposisi. Dalam tahap ini terjadi proses abstraksi, di mana istilah-istilah dan hubungan-hubungan yang ada dalam generalisasi dibuat jadi lebih abstrak, atau "diangkat" ke tingkat yang lebih abstrak. Generalisasi yang dirumuskan dalam proposisi-proposisi yang disusun dalam sistem logika deduktif atau rangkaian hubungan kausal menimbulkan struktur baru yang disebut teori. Teori berbeda dengan generalisasi. Dalam generalisasi, kita

hanya menyimpulkan apa yang telah kita amati secara empiris. Misalnya, terjadinya X berkaitan dengan terjadinya Y. Tetapi tidak bisa menjelaskan mengapa begitu. Teori memuat penjelasan terhadap generalisasi empiris itu.

Proses keilmuan tidak berhenti di sini. Kita tidak puas dengan hanya bisa menjelaskan terjadinya sesuatu. Kita ingin juga memaknai pengetahuan tentang terjadinya sesuatu itu untuk melihat ke depan, yaitu untuk meramalkan apakah X memang menyebabkan terjadinya Y di masa depan. Untuk itu teori bisa diubah menjadi hipotesa melalui metode logika deduksi. Hipotesa itu berisi konsekuensi logis dari teori. Selanjutnya, hipotesa itu mesti dikaitkan lagi dengan fakta empiris melalui proses verifikasi. Di sini hubungan-hubungan yang disebutkan dalam hipotesa dicocokkan dengan realitas empiris. Ini seringkali disebut sebagai proses pengujian teori. Hasilnya nanti bisa menggerakkan lagi proses keilmuan untuk menjalani siklus baru.

Gambar 4.2: Unsur-unsur Proses Keilmuan



Sumber: Adaptasi dari Walter L. Wallace, *The Logic of Science in Sociology* (Aldine, 1971), hal.18.

Proses keilmuan itu bisa dibagi berdasar dua cara. *Pertama*, bisa dibagi ke dalam dua proses yaitu "pembentukan teori" (teorisasi atau konseptualisasi) dan "penelitian empiris". Dalam *Gambar 4.2.*, lapis atas diagram itu adalah kegiatan teorisasi yang menggunakan metode logika induktif dan deduktif; sedangkan lapis bawah adalah kegiatan penelitian empiris dengan menggunakan alat bantu metode penelitian. *Kedua*, kita juga bisa membagi proses itu ke dalam dua pembagian lain. Dalam *Gambar 4.2.* ini digambarkan oleh pembagian kanan-kiri. Sisi kiri adalah proses pembentukan teori secara induktif berdasar pemahaman tentang fakta empiris; sedangkan sisi kanan adalah penerapan teori secara deduktif ke observasi fakta empiris.

Strategi Induktif dan Deduktif

Untuk memperjelas pengertian proses keilmuan perlu dibahas contoh-contoh tentang studi hubungan internasional secara induktif dan secara deduktif. Seperti diterangkan oleh David V. Edward⁶, bagi para ilmuwan yang menganggap bahwa studi hubungan internasional belum menghasilkan teori yang bisa dipakai untuk menjelaskan fenomena hubungan internasional secara meyakinkan, studi ini seharusnya menekankan upaya pembentukan teori dengan menerapkan metode induktif. Dalam studi induktif, ilmuwan menelaah kasus-kasus tunggal secara seksama sampai ia menemukan suatu pola dalam banyak kasus-kasus tunggal itu dan kemudian mengembangkan suatu prinsip hubungan kausal. Dengan menggabungkan prinsip yang ditemukannya itu dengan prinsip-prinsip lain yang serupa, ilmuwan itu bisa membangun teori yang bisa memberikan penjelasan terhadap fenomena yang dipelajarinya. Misalnya, setelah mempelajari perang, mungkin kita menemukan suatu pola bahwa terjadinya perang didahului oleh terjadinya kekacauan ekonomi di dalam satu atau beberapa negara. Kalau korelasi antara kerucuhan ekonomi dan terjadinya perang ini cukup tinggi — yaitu kalau kemacetan ekonomi selalu atau hampir selalu diikuti oleh terjadinya perang — maka kita bisa menyimpulkan

6 David V. Edwards, *International Political Analysis* (Holt, Rinehart & Winston, 1969).

bahwa kalau terjadi kericuhan ekonomi, maka akan terjadi perang. Prinsip ini, yang seringkali dinyatakan dalam bentuk hukum kausal bahwa kekalutan ekonomi *menyebabkan* terjadinya perang, kemudian bisa digabungkan dengan prinsip-prinsip lain tentang misalnya terjadinya krisis internasional, timbulnya aliansi dan fenomena hubungan internasional lain. Dari penggabungan ini kita bisa mengembangkan teori umum tentang politik internasional. Kalau semua prinsip itu dikembangkan dari penelaahan seksama atas kasus-kasus tunggal, maka berarti kita telah membentuk teori *se-cara induktif*. Kalau prinsip-prinsip hubungan sebab-akibat itu semua bersifat ekonomis (misalnya apabila kita juga menemukan bahwa perdamaian selalu didahului oleh adanya kesejahteraan dan keselarasan ekonomi di semua negara, dan pembentukan aliansi selalu didahului oleh terjadinya kelemahan ekonomi negara-negara yang terlibat), maka teori kita akan menjadi teori ekonomi tentang politik internasional; yaitu suatu argumen bahwa faktor-faktor ekonomis menentukan apa yang terjadi dalam politik internasional. Sesudah itu kita bisa mulai menguji teori itu dengan menelaah peristiwa-peristiwa politik internasional lain yang belum kita pelajari untuk melihat apakah peristiwa-peristiwa itu bisa dijelaskan dengan menggunakan teori kita itu.

Sebaliknya, kita juga bisa mengembangkan teori itu menurut jalan lain. Misalnya, sesudah menelaah politik dalam negeri dan menemukan bahwa yang paling menentukan politik dalam negeri itu adalah faktor-faktor ekonomis, mungkin dalam pikiran kita akan timbul gagasan bahwa faktor-faktor ekonomis akan menentukan politik internasional. Kemudian mungkin kita akan berpendapat bahwa kalau faktor-faktor ekonomis memang betul-betul menentukan politik internasional, kita bisa menduga bahwa terjadinya perang didahului oleh kericuhan ekonomis, pembentukan aliansi didahului oleh timbulnya kelemahan ekonomi, dan perdamaian didahului oleh adanya keselarasan dan kesejahteraan ekonomi. Dengan demikian, kita mengembangkan teori dengan cara menarik *deduksi* dari prinsip umum (bahwa faktor-faktor ekonomi menentukan politik internasional) dan menghasilkan prinsip-prinsip yang lebih rendah (bahwa kericuhan ekonomi menyebabkan perang; bahwa kelemahan ekonomi menimbulkan aliansi; dan

bahwa kesejahteraan dan keselarasan ekonomi menimbulkan perdamaian). Sesudah itu kita bisa menguji masing-masing proposisi itu dengan menelaah peristiwa-peristiwa khusus untuk melihat apakah kasus-kasus khusus itu bisa dijelaskan atau bahkan diramalkan oleh teori kita itu.

Dalam praktek, umumnya kita melakukan kombinasi metode induktif dan deduktif itu. Tetapi kalau tujuan jangka pendek kita adalah mengembangkan suatu teori yang komprehensif (yaitu sekumpulan proposisi tentang kondisi dan penyebab terjadinya sekumpulan kejadian internasional), maka kita akan lebih banyak menerapkan metode deduktif. Deduksi memungkinkan kita menyatukan dan menguji teori kita atau proposisi-proposisi khususnya. Deduksi juga memungkinkan seorang teoritis untuk bekerja tanpa harus berkaitan langsung terus-menerus dengan data. Karena itu tidak mengherankan kalau metode deduktif merupakan kesukaan para teoritis tradisional. Untuk yang menekankan pada pengembangan teori yang ruang lingkungannya lebih terbatas, atau yang sering disebut *middle-range theory*, metode induktif lebih sesuai.

Teori dan Penelitian

Berkaitan dengan isyu induksi-deduksi itu adalah masalah hubungan antara teori dan penelitian. Penggambaran proses keilmuan seperti di atas menyiratkan adanya perbedaan antara teori *versus* penelitian. Sering terjadi perdebatan tentang mana yang mesti ditekankan: teorisasi dahulu baru kemudian melakukan penelitian (strategi deduktif) atau penelitian dahulu baru kemudian membangun teori (strategi induktif).

—Mewakili penganut aliran pemikiran yang menekankan teori lebih dahulu, Karl Popper⁷ menyatakan bahwa cara paling efektif untuk memajukan pengetahuan saintifik adalah melalui pengembangan gagasan (*conjectures*) dan percobaan untuk menolak gagasan itu melalui penelitian empiris (*refutation*). Ia tidak percaya bahwa penelitian empiris yang sistematis bisa menimbulkan teorisasi. Penelitian tidak bisa menimbulkan gagasan baru dan tidak

7 Karl Popper, *Conjectures and Refutations* (Harper & Row, 1963).

pula bisa berfungsi sebagai metode logis untuk membentuk teori. Menurut penganut aliran ini, teori hanya bisa diciptakan melalui intuisi dan renungan mendalam. Dalam proses ini kita mula-mula hanya melakukan abstraksi pikiran dan berusaha membuat "gambar" yang sejelas mungkin dalam pikiran kita dan berusaha menarik sebanyak mungkin kesimpulan atau konsekuensi dari "gambar" yang kita buat itu. Sementara kita sedang dalam proses membuat gambar itu kita tidak berpikir tentang kaitan empiris antara gambar itu dengan dunia nyata. Baru sesudah gambar itu cukup jelas, kita mengujinya dengan fakta empiris. → *modelling*

David dan Chava Nachmias⁸ menggambarkan strategi "teori-dahulu, penelitian kemudian" dalam tahap-tahap berikut:

1. Perumusan suatu teori atau model yang eksplisit.
2. Pemilihan suatu proposisi yang muncul dari teori atau model untuk diteliti secara empiris. *hipotesis*
3. Pembuatan rancangan penelitian untuk menguji proposisi itu.
4. Kalau proposisi yang dideduksi dari teori itu tidak didukung oleh data empiris, maka teori atau penelitian (seperti disain penelitian, pengukuran, dan sebagainya) harus diubah, dan kita harus kembali ke tahap ke-2.
5. Kalau proposisi itu tidak ditolak, kita cari proposisi lain untuk diuji atau kita coba perbaiki teori.

Sebaliknya, Robert Merton, penganut aliran "penelitian-dahulu-baru-teori", menyatakan bahwa penelitian empiris tidak hanya berfungsi pasif yaitu menguji teori. Penelitian melakukan fungsi aktif yang membantu pengembangan teori. Penelitian bisa mengusulkan masalah-masalah baru untuk diteorikan, mendorong perumusan teori baru atau perubahan teori yang ada, memperjelas teori dan menguji teori.⁹

Strategi "penelitian-dahulu-teori-kemudian" ini, menurut David dan Chava Nachmias, terdiri dari tahap-tahap seperti berikut.¹⁰

8 David dan Chava Nachmias, *Research Methods in the Social Sciences* (St.Martin's, 1981), hal.50.

9 Robert K.Merton, *Social Theory and Social Structure* (Free Press, 1957), hal.103.

10 Nachmias dan Nachmias, *op.cit.*, hal.51.

1. Penelaahan suatu fenomena untuk menggambarkan atau mengidentifikasi sifat-sifat atau atribut-atributnya.
2. Pengukuran sifat-sifat itu dalam berbagai situasi.
3. Analisa terhadap data yang terkumpul untuk menentukan apakah ada pola variasi yang sistematis di dalamnya.
4. Kalau dalam data itu ditemukan pola yang sistematis, maka teori bisa dibentuk.

Seperti halnya dalam berbagai isu metodologis lain, ilmuwan hubungan internasional juga belum punya kesepakatan tentang strategi ini. J.David Singer, yang mewakili posisi "penelitian-dahulu, teori kemudian" mengajukan argumen bahwa upaya untuk menghasilkan suatu eksplanasi teoritis yang *valid* dalam studi hubungan internasional harus didahului dengan pembentukan data "keras" (maksudnya, yang diperoleh terutama dengan metode kuantitatif). Ia mengatakan bahwa "kita tidak akan bisa menjelaskan dan tidak akan meramalkan sebelum kita bisa mendeskripsikan . . . (dan) deskripsi yang memenuhi syarat memerlukan prosedur yang relatif sistematis".¹¹ Ilmuwan seperti Singer ini menekankan pencarian "keajegan statistik" (*statistical regularities*) dalam kegiatan manusia dan berusaha merumuskan fakta atau data secara kuantitatif sedemikian rupa sehingga bisa dipakai untuk membentuk suatu teori. Tipe analisa kuantitatif ini berusaha menempatkan data hasil pengamatan (*observational*) dalam bidang studi hubungan internasional seperti halnya hasil pengamatan dalam ilmu-ilmu eksakta. Misalnya, dalam karya besarnya yang berjudul *The Correlates of War Project*, Singer mengolah secara statistik data sejarah hubungan internasional selama ratusan tahun untuk mencari penyebab berbagai perang yang terjadi selama ini. Asumsi dari kegiatan ini adalah bahwa pengumpulan dan analisa bukti-bukti atau data akan bisa mendorong kemajuan dalam menghasilkan pengetahuan tentang faktor-faktor umum yang berkorelasi dengan terjadinya perang. Jadi, kegiatan utamanya bersifat empiris, yaitu pengumpulan dan analisa data.¹²

11 J.David Singer, *Quantitative International Politics: Insights and Evidence* (Free Press, 1967), hal.1.

12 J.David Singer, "The Correlates of War Project", dalam F.W.Hooles & D.A.Zinnes, *Quantitative International Politics: An Appraisal* (Praeger, 1976).

Sebaliknya, Kenneth Waltz, pendukung posisi "teori dahulu, penelitian kemudian", berpendapat bahwa tidak mungkin melakukan penelitian dengan strategi induktif, karena tanpa suatu teori kita tidak akan tahu di mana mau memulainya, data apa yang akan kita cari, dan sebagainya.¹³ Tanpa suatu teori yang jelas, tidak akan bisa dilakukan pengujian dengan sempurna dan banyak waktu akan terbuang percuma. Korelasi bukanlah teknik yang baik untuk membuat teori yang eksplanatoris, korelasi adalah teknik deskriptif. Pengetahuan tentang hubungan internasional tidak akan bisa dihasilkan hanya dengan mengakumulasi informasi sebanyak-banyaknya.

Memang kalau ditilik lebih dalam, sebenarnya penelitian yang dilakukan oleh orang-orang seperti Singer tidaklah sepenuhnya tanpa teori. Bagaimanapun implisitnya, penelitian itu pasti "dituntun" oleh suatu konseptualisasi, kalau tidak ingin disebut sebagai teori. Dan memang diakui oleh Singer, bahwa yang "menuntun" mereka adalah konseptualisasi realis. Informasi yang dipakai untuk membentuk korelasi-korelasi tentang perang itu tidak dikumpulkan secara acak. Variabel-variabel dalam korelasi-korelasi itu ternyata mencerminkan suatu konsensus paradigmatis antara teoritis tradisional seperti Morgenthau dengan teoritis saintifik seperti Singer, yaitu konseptualisasi realis politik. Variabel-variabel independen yang dipakai dalam korelasi-korelasi Singer itu antara lain: aliansi, kemampuan nasional; yaitu variabel-variabel yang juga diterapkan oleh para ilmuwan tradisional. Menurut Waltz, ilmuwan seperti Singer seharusnya lebih dahulu berusaha memperbaiki kualitas logika teori-teori dan penjelasan yang mereka pakai, sebelum mengujinya dengan data.

Menanggapi ini Singer mengajukan argumen sebagai berikut. Upaya teorisasi, perenungan dan spekulasi tentang perang dan damai, telah berjalan ribuan tahun sejak Thucydides, tanpa banyak kemajuan. Kalau kita melanjutkan upaya yang sama, maka tidak ada jaminan bahwa kita akan bisa membuat kemajuan yang berarti. Karena itu, walaupun teori-teori hubungan internasional lemah, janganlah kita menghindari usaha keras untuk menguji teori-teori

13 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Addison-Wesley, 1979).

itu melalui strategi induktif.

Sebagian dari perdebatan antara Singer dan Waltz sebenarnya adalah tentang jalan mana yang bisa meningkatkan pengetahuan tentang hubungan internasional. Apakah melalui konseptualisasi yang lebih jelas dan berpikir lebih keras (strategi Waltz)? Atau, melalui pengamatan yang lebih seksama dan pencarian informasi yang lebih baru (strategi Singer)?

Waltz yakin akan adanya keajegan perilaku (atau hukum) dan tahu apa bentuk keajegan itu dalam hubungan internasional. Karena itu yang ingin dilakukannya adalah menjelaskan mengapa keajegan itu terjadi, dan bagaimana keajegan itu berubah. Sebaliknya, Singer menyatakan tidak tahu keajegan perilaku apa yang terdapat dalam politik dunia. Karena itu ia merasa tidak ada yang bisa dijelaskan, sebelum ia mendokumentasikan keajegan yang betul-betul ada dalam dunia hubungan internasional. Jadi, argumen tentang strategi keilmuan ini bisa dirumuskan dalam bentuk pertanyaan empiris sebagai berikut:

- a. Apakah keajegan perilaku (hukum) itu sudah diketahui adanya?
- b. Bisakah penerapan metode saintifik menemukan hubungan-hubungan yang selama ini tidak diketahui?

Dalam pengertian filsafat ilmu, Waltz mendukung tradisi Carl Hempel dan Karl Popper yang menganggap bahwa kemajuan keilmuan hanya bisa dicapai melalui proses perumusan hipotesa dari teori, pengujian hipotesa itu, dan berdasar hasil itu pengujian itu melakukan perumusan kembali atau penolakan atas hipotesa itu. Ini yang disebut sebagai "logika konfirmasi deduktif" (*the deductive logic of confirmation*). Menurut Singer, Ilmu Hubungan Internasional ternyata tidak berkembang menurut jalan logika itu, tetapi mengikuti "logika penemuan" (*the logic of discovery*). Hasil-hasil penemuan melalui metode saintifik itu bisa merupakan "potongan-potongan" puzzle yang kalau dipertautkan bisa membentuk "gambar" (atau teori) yang bermakna. Dengan cara ini berbagai hipotesa diuji dan hasilnya bisa menunjukkan adanya hubungan-hubungan kausal yang bermakna. Dan inilah yang dijanjikan oleh Singer

sebagai proses pembentukan teori secara induktif.¹⁴

Contoh lain tentang penerapan strategi "penelitian-dahulu-teori-kemudian" adalah analisa Franklin Weinstein berjudul "The Uses of Foreign Policy in Indonesia".¹⁵ Dalam karyanya itu, Weinstein menganjurkan agar peneliti politik luar negeri tidak mulai dengan teori umum yang telah diciptakan pendahulunya. Peneliti politik luar negeri, terutama yang meneliti "negara-negara sedang berkembang", tidak perlu mulai dengan kerangka analisa yang sudah ada, yang terutama dihasilkan dari pengamatan tentang negara-negara maju, karena masalah-masalah yang dihadapi seringkali bersifat khas. Mereka sebaiknya membuat sendiri kerangka analisa yang sesuai dengan data yang diperoleh di lapangan dan yang cocok dengan kecenderungan teoritik mereka sendiri. Cara ini juga memungkinkan dilakukannya analisa komparatif. Bisa atau tidaknya dilakukan analisa perbandingan tidak tergantung pada ada atau tidaknya suatu kerangka analisis yang sama, tetapi lebih ditentukan oleh kesediaan peneliti yang melakukan studi kasus untuk merumuskan kesimpulan studi mereka dalam bentuk hipotesis-hipotesis umum, dengan menggunakan variabel-variabel yang umum dikenal dan didefinisikan secara longgar, dan yang bisa diterjemahkan atau diterapkan dari satu studi ke studi lainnya. Weinstein yakin bahwa pembentukan teori dapat dimulai pada tingkat rendah, dekat pada data, dan perlahan-lahan meningkat sesuai dengan akumulasi hasil studi yang terjadi.

Dengan demikian Weinstein menolak menerapkan sejak awal suatu model yang didasarkan pada deduksi tentang politik luar negeri. Pendekatan yang diajukannya adalah membangun suatu kerangka analisa langkah-demi-langkah sesuai dengan kemajuan penelitiannya. Konsep-konsep dan model proses politik luar negeri yang menuntun penelitiannya secara bertahap muncul dari data yang terkumpul. Dengan menelusuri data itu, Weinstein memun-

14 Pembahasan kritis tentang ini terdapat dalam John A. Vanquez, "The Steps to War; Toward a Scientific Explanation of Correlates of War Findings", *World Politics*, Vol.60, No.1 (Oktober 1987).

15 Franklin B. Weinstein, "The Uses of Foreign Policy in Indonesia: An Approach to the Analysis of Foreign Policy in the Less Developed Countries", *World Politics*, Vol.45, NO. 3 (April 1972).

culkan konsep sentralnya, yaitu *the uses of foreign policy*. Dengan menerapkan konsep ini ia menemukan tiga konsep lain: *independence* (politik luar negeri dipakai untuk mempertahankan kemerdekaan negara), *development* (politik luar negeri sebagai sarana untuk memobilisasi sumberdaya di luar negeri demi pembangunan nasional), dan *political competition*" (politik luar negeri digunakan untuk memenangkan persaingan politik dalam negeri). Berdasar konsep-konsep ini kemudian Weinstein membangun kerangka analisa dan model tentang proses politik luar negeri Indonesia di masa Orde Lama dan Orde Baru.¹⁶

Sampai sekarang, perdebatan "induktif-deduktif" ini belum selesai. Namun perbedaan kedua strategi itu sebenarnya tidak tegas dalam praktek nyata. Kedua strategi itu sebenarnya sama-sama bertujuan menciptakan teori dan menganggap teori sebagai perwujudan dari kemajuan ilmu. Juga, semua proses mencari pengetahuan mengharuskan kita untuk membuat asumsi-asumsi (*axioms*) dan hipotesa (*theorems*) tentang sifat kenyataan sosial. Perbedaan itu hanyalah tentang di mana letak asumsi-asumsi teoritis itu dalam proses penelitian. Dalam satu strategi penelitian, hipotesanya hanya implisit dan baru menjadi nyata sesudah analisa data; sedang dalam strategi lain, hipotesa itu ditegaskan sejak awal. Jadi sebenarnya tidak ada Ilmu Hubungan Internasional yang sepenuhnya "induktif"; yang ada adalah teorisasi yang eksplisit atau tidak eksplisit.

Karena itu seharusnya kita memandang teori dan penelitian sebagai dua hal yang selalu berkaitan. Sebagaimana disebutkan di atas, teori jelas sangat diperlukan dalam melakukan penelitian; sebab tanpa tuntunan teori (atau konseptualisasi) penelitian akan berjalan tanpa arah. Juga, hasil pengamatan empiris perlu disusun agar bisa menjadi teori; dan penyusunan itu pasti memerlukan suatu perspektif teoritis. Pembicaraan ini akan kita lanjutkan nanti dalam Bab 7 tentang teori.

Dalam kaitan dengan pembahasan tentang hubungan antara teori dan penelitian atau antara metodologi dan teknik, perlu di-

16 Pembahasan karya Weinstein lebih lanjut dilakukan dalam Mohtar Mas'ood, *Teori dan Penelitian tentang Hubungan Internasional*, Bab 2 (segera terbit).

tekanan bahwa buku ini adalah tentang studi hubungan internasional dalam pengertian lapis atas Gambar 4.2 itu. Buku ini bukanlah buku tentang metode penelitian empiris, melainkan buku tentang konseptualisasi, teorisasi dan penerapan teori dalam eksplanasi dan prediksi.

Mempelajari Hubungan Internasional Sebagai Sains

Metodologi yang hendak dibahas dalam Bagian Dua buku ini adalah sarana untuk mempelajari fenomena hubungan internasional secara sistematis. Terutama sekali buku ini hendak memperkenalkan bagaimana teorisasi selama ini dilakukan oleh para ilmuwan dalam bidang ini. Jalan sistematis ini, yang terutama dikembangkan oleh penganut aliran "saintifik", dianggap bisa menuntun ke arah pemahaman fenomena hubungan internasional dengan lebih baik.

Seperti telah diuraikan di depan, kita mempelajari Ilmu Hubungan Internasional karena yakin bahwa sebagai pengetahuan, ia berguna. Ilmu ini memiliki sesuatu yang bisa disumbangkan pada pengetahuan akademis maupun pada upaya perbaikan kehidupan manusia. Namun, sebagai sains, hubungan internasional memiliki kelemahan atau keterbatasan yang harus kita sadari. Berkaitan dengan perdebatan tentang mungkin atau tidaknya mengembangkan studi hubungan internasional sebagai sains, secara realistis kita harus mengakui kelemahan itu.

Memanfaatkan Pendekatan Saintifik

Di bagian lain telah dibahas alasan bagi penyelenggaraan studi hubungan internasional. Baik kepentingan akademis maupun praktis mengesahkan penyelenggaraan studi tentang fenomena internasional. Tetapi apakah itu berarti juga mengesahkan studi hubungan internasional secara saintifik? Apakah manfaat studi hubungan internasional menurut jalan itu? Apakah dengan cara itu kearifan kita dalam berperilaku di dunia internasional bisa ditingkatkan?. Penulis buku ini sadar betul bahwa Ilmu Hubungan Internasional tidak bisa memberikan resep yang bisa menyembuhkan penyakit masyarakat internasional seperti perang, ketim-

pangan, ketergantungan, kemiskinan, terorisme, polusi, dan sebagainya. Tetapi ia yakin bahwa warga masyarakat dari berbagai golongan bisa memperoleh manfaat dari studi hubungan internasional dalam pengertian seperti yang akan diuraikan di bawah ini.

Penulis buku ini beranggapan bahwa setiap orang adalah pembuat keputusannya sendiri dan setiap orang adalah teoritisasi bagi dirinya sendiri. Kita semua, sadar atau tidak, seringkali melakukan apa yang dilakukan oleh para pembuat keputusan atau oleh para teoritisasi politik. Kita semua seringkali mengumpulkan data (walaupun dalam pengertian sederhana), menganalisisnya, menarik kesimpulan atas dasar analisa itu, menggunakan informasi untuk menilai peristiwa internasional atau politik umumnya, dan memutuskan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu sebagai akibat dari evaluasi dan kesimpulan itu. Seperti halnya dalam berbagai segi kehidupan lain, dalam kehidupan politik juga terdapat kesamaan dalam hal apa yang dilakukan orang awam dan yang dilakukan oleh para "ahli". Keuntungan utama bagi orang yang mempelajari politik atau hubungan internasional sebagai sains adalah kemampuan yang lebih besar untuk membuat keputusan politik secara sistematis, yaitu melalui pelajaran tentang cara memperkirakan risiko yang mungkin harus dihadapi dalam menerima atau menolak suatu pernyataan dan tindakan-tindakan dalam kehidupan politik. Dalam mempelajari metodologi ini, salah satu fokus utamanya adalah tentang bagaimana memanfaatkan pengetahuan yang dikembangkan oleh ilmuwan politik dan hubungan internasional demi meningkatkan kearifan kita dalam bidang ini.

Kegiatan apa sajakah yang dilakukan oleh ilmuwan politik dan hubungan internasional ketika mereka melakukan studi dan penelitian? Bagaimana kaitan antara berbagai kegiatan itu? Apa bedanya dengan yang dilakukan oleh orang awam?

Mengulangi uraian tentang proses keilmuan di atas — walaupun dengan istilah lain — bisa dikatakan bahwa, kegiatan ilmuwan itu bisa dibedakan dalam tiga kategori: deskriptif, analitis dan preskriptif. *Kegiatan deskriptif* itu berujud pengumpulan fakta. Pengumpulan fakta adalah salah satu kegiatan penting ilmuwan. Fakta yang dikumpulkan terutama *fakta spesifik*, yaitu yang bisa dibuk-

tikan benar atau salah berdasar pengamatan terhadap suatu obyek atau kejadian. Sesudah pengumpulan itu selanjutnya ilmuwan melakukan penggabungan fakta-fakta spesifik itu dalam suatu cara sehingga terbentuk *generalisasi*. Suatu generalisasi dikembangkan dari sekumpulan fakta spesifik. Dalam proses ini, fakta-fakta spesifik itu dirangkai menjadi pola-pola yang punya arti. Kemampuan mengembangkan generalisasi sistematis tentang fenomena sosial sangat menentukan kegiatan keilmuan lain, seperti eksplanasi dan prediksi. Karena itu ciri pokok Ilmu Hubungan internasional yang saintifik, dan yang membedakannya dari yang tradisional, adalah keseriusan mengembangkan generalisasi. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam Bab 6.

Dalam kegiatan *analitis* ilmuwan itu berusaha menjelaskan dan meramalkan kejadian. Hal ini juga akan dibahas lebih lanjut dalam Bab 9. Namun untuk lebih menegaskan kaitan antar kegiatan ini, perlu ditekankan lagi bahwa kemampuan ilmuwan untuk menjelaskan atau meramalkan fenomena tergantung pada kemampuannya membuat generalisasi. Tanpa generalisasi yang layak dipercaya (*reliable*) tidak mungkin dilakukan penjelasan atau peramalan. Selanjutnya, kemampuan menjelaskan dan meramalkan juga mempengaruhi kegiatan ketiga, yaitu kegiatan *preskriptif*. Kegiatan ini meliputi pembuatan rekomendasi kebijaksanaan dan perumusan preferensi tentang apa yang sebaiknya dilakukan. Mudah dipahami bahwa tanpa kemampuan menjelaskan dan meramalkan terjadinya suatu fenomena, ilmuwan tidak bisa membuat rekomendasi yang memadai. Terakhir, ilmuwan — berdasar kemampuan-kemampuan di atas — membuat evaluasi. Mereka membuat penilaian tentang baik buruknya suatu tindakan tertentu, aktor politik tertentu, dan sebagainya.

Ketiga macam kegiatan yang dilakukan ilmuwan itu sebenarnya tidak aneh bagi orang awam. Hampir semua orang, sadar atau tidak, hampir tiap hari melakukan tindakan yang sama. Karena itu perlu ditekankan bahwa Anda yang mempelajari buku ini adalah pembuat keputusan politik. Agar bisa menjadi pembuat keputusan politik yang lebih sistematis dan sadar, Anda bisa memanfaatkan perkakas analisa yang disediakan oleh Ilmu Politik dan Hubungan Internasional yang dikembangkan secara sistematis, yaitu sebagai sains.

Keterbatasan Ilmu Hubungan Internasional

Dari pembahasan di atas mungkin Anda mendapat kesan bahwa semuanya sederhana saja. Seolah-olah kita hanya perlu mengumpulkan sekumpulan informasi dan itu cukup untuk membuat rekomendasi untuk menyelesaikan masalah dalam negeri maupun internasional yang kita hadapi, membuat evaluasi dan mengubah dunia seperti yang kita kehendaki. Kesan ini tentu saja salah. Seperti telah dibahas dalam bab ini, studi sosial secara saintifik, apalagi yang menyangkut hubungan internasional, tidaklah sesederhana itu. Banyak halangan yang menghambat kemajuan studi ini, antara lain dua masalah yang paling penting, yaitu: 1. kesulitan untuk memperoleh data tentang politik, apalagi hubungan internasional; dan 2. masalah yang berkaitan dengan generalisasi yang harus dibuat.

Kesulitan pertama sangat jelas. Seringkali ilmuwan politik dan hubungan internasional tidak mampu memperoleh data yang tepat karena memang informasi itu tidak terbuka untuk umum. Kita bisa mempelajari proses pembuatan keputusan luar negeri, tetapi mungkin sekali tidak akan bisa memperoleh informasi dari tangan pertama tentang apa yang sebenarnya terjadi ketika proses itu berlangsung. Akibatnya, seringkali ilmuwan itu harus bertumpu pada data yang kurang memuaskan untuk membuat generalisasi.

Kesulitan kedua lebih menarik dari sudut pandang teoritis. Kesulitan ini timbul karena yang dipelajari ilmuwan politik dan hubungan internasional terutama adalah perilaku manusia, yang sifatnya sangat kompleks serta sulit dijelaskan dan diramalkan. Akibatnya, generalisasi tentang perilaku manusia, biasanya (kalau tidak selalu) disertai anak kalimat pengecualian. Seperti akan dijelaskan dalam Bab 6, generalisasi yang dibuat oleh ilmuwan sosial umumnya bukan generalisasi universal, tetapi generalisasi statistik atau probabilistik. Generalisasi seperti ini tidak bisa berlaku untuk semua kasus. Dan inilah persoalan pelik dalam Ilmu Sosial: Bagaimana membuat penjelasan atau ramalan yang tepat dengan generalisasi yang tidak bisa berlaku untuk semua kasus?

Pembahasan tentang ini akan dilanjutkan dalam Bab 6. Tetapi sebelum itu, dalam bab berikut akan dibahas batu-bata bagi pembentukan generalisasi, yaitu konsep.

Apendiks 4.1:

UNSUR-UNSUR PROSES KEILMUAN

Untuk memperjelas proses keilmuan yang dibahas dalam Bab 4, berikut ini akan ditunjukkan contoh yang sangat sederhana. Misalnya, kita ingin menjelaskan: Mengapa di beberapa negara Dunia Ketiga lebih sering terjadi kudeta dibanding dengan negara-negara lainnya? (Pertanyaan ini tentu saja berasal dari teori atau hipotesa yang pernah kita ketahui, walaupun mungkin teori itu tidak jelas atau tanpa kita sadari mempengaruhi cara berpikir kita). Upaya awal untuk menjawab pertanyaan ini lebih bersifat teknis, yaitu dengan melakukan langkah-langkah berikut.

Pertama, kita harus menafsirkan atau mendefinisikan konsep "kudeta" (*coup d'état*) itu dalam pengertian fenomena yang bisa diobservasi. Misalnya, kudeta adalah "pengambil-alihan kekuasaan tanpa melalui prosedur konstitusional"; prosedur konstitusional itu misalnya pemilihan umum. *Kedua*, kita melakukan operasionalisasi konsep itu sehingga, walaupun hanya secara kasar, bisa diukur. Dengan ini kita membuat skala pengukuran yang bisa diterapkan dalam observasi itu. Misalnya, untuk frekuensi terjadinya kudeta kita buat skala ordinal "sering - jarang - tidak pernah"; untuk tingkat kemajuan ekonomi kita pakai "maju - kurang maju"; untuk letak geografis kita pakai skala nominal "Asia - Afrika - Amerika Latin", dan sebagainya.

Ketiga, kita menetapkan instrumen yang akan kita pakai untuk melakukan observasi. Misalnya, dokumen resmi (laporan PBB, Bank Dunia, IMF, dan sebagainya.), karya penelitian ilmuwan lain, dan sebagainya. *Keempat*, kita menetapkan sampel negara-negara yang hendak diamati. Misalnya, beberapa negara Afrika, Asia dan Amerika Latin pada kurun waktu 1960-1975. Sesudah langkah-langkah itu dilalui, barulah kemudian dilakukan pengamatan, data dikumpulkan dan diukur dengan skala yang telah dibuat. Hasilnya adalah generalisasi tentang sampel itu. Agar generalisasi itu bisa diterapkan pada populasi, diperlukan prosedur estimasi. Tetapi karena pembicaraan tentang ini memerlukan lebih banyak

ruang, kita tidak akan membahasnya di sini. Cukup kita katakan bahwa pada tahap ini informasi hasil pengamatan atas fakta itu ditransformasikan menjadi "generalisasi empiris". Misalnya: "Terjadinya kudeta *berkorelasi* dengan pengurangan subsidi pemerintah untuk program kesejahteraan sosial secara besar-besaran".

Sesudah ini proses berikutnya lebih bersifat intelektual; yaitu kegiatan mentransformasikan informasi dari "generalisasi empiris" menjadi "teori". Dalam transformasi informasi ini, langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

Pertama, membentuk konsep yang bisa mengidentifikasi ciri-ciri yang dimiliki oleh obyek penelitian itu. Mula-mula konseptualisasi tentang eksplanan (yang diduga sebagai penyebab); yaitu: "pengurangan subsidi pemerintah besar-besaran" dikonseptualisasikan menjadi "stabilisasi ekonomi drastis". Kemudian konseptualisasi tentang eksplanandum (yang menjadi akibat); yaitu, "kudeta" dikonseptualisasikan menjadi "instabilitas politik". *Kedua*, berdasar itu kemudian dirumuskan proposisi: "Instabilitas politik berkorelasi positif dengan stabilisasi ekonomi secara drastis". *Ketiga*, dengan mengulangi proses itu berkali-kali kita bisa memperoleh lebih banyak proposisi. Dan kalau berbagai proposisi itu saling mendukung, maka ada kemungkinan untuk merangkai beberapa proposisi sehingga bisa menjadi proposisi teoritis: "Stabilisasi ekonomi drastis *menyebabkan* timbulnya instabilitas politik".

Bab 5

Konsep

Argumen pokok dalam Bab 4 adalah bahwa fenomena sosial, termasuk hubungan internasional, bisa dipelajari secara sistematis, yaitu dengan memanfaatkan pendekatan saintifik. Dalam pengertian ini, esensi ilmu adalah penciptaan pengetahuan teoritis yang bisa dipakai untuk eksplanasi, prediksi, dan kontrol. Jadi, pendekatan saintifik mengarahkan ilmuwan untuk mencapai tiga tujuan itu. Ilmuwan harus berusaha menjelaskan fenomena yang didefinisikan secara empiris dengan menghubungkan-hubungkan fenomena itu dalam suatu pola yang teratur. Sekali eksplanasi bisa dibuat dengan memuaskan, maka ilmuwan itu akan bisa mengidentifikasi kondisi-kondisi yang bisa mengakibatkan terjadinya suatu fenomena. Kemampuan mengetahui kondisi yang menimbulkan fenomena itu memungkinkan ilmuwan tersebut untuk meramalkan kemungkinan berulangnya fenomena itu. Selanjutnya, kemampuan ini akan memungkinkan sang ilmuwan untuk menggalakkan terjadinya atau mencegah timbulnya fenomena itu. Walaupun mengenai tujuan ketiga ini, yaitu kontrol atas fenomena, Ilmu Sosial menghadapi persoalan lebih besar daripada ilmu-ilmu fisik karena yang hendak di "kontrol" itu adalah manusia.

Dalam bab itu juga disebutkan bahwa pendekatan saintifik menekankan perhatian pada fakta. Namun ilmuwan tidak sekedar berusaha mengumpulkan data kasar. Ilmuwan berusaha keras untuk "menata" data itu ke dalam suatu pola melalui proses yang disebut generalisasi (akan dibahas dalam Bab 6), yang kemudian dikembangkan menjadi teori (akan dibahas dalam Bab 7). Dan mendasari proses itu adalah konseptualisasi.

Setiap upaya untuk memahami fenomena sosial pasti melibatkan upaya penyederhanaan atau simplifikasi fenomena itu.

Penyederhanaan fenomena itu berkaitan dengan konseptualisasi karena ilmuwan menyederhanakan fenomena dengan menggunakan konsep. Ilmuwan memilih konsep-konsep dan simbol-simbol untuk mengorganisasi persepsi mereka dan untuk membangun model yang dipakai menjelaskan berbagai peristiwa dalam masyarakat, termasuk hubungan internasional. Jadi dalam setiap upaya memahami fenomena, kita tidak bisa mengelakkan keharusan melakukan penyederhanaan dan konseptualisasi. Dan karena pendekatan saintifik menuntut presisi dan akurasi, maka kita harus merumuskan konsep yang definisinya bisa disepakati secara luas.

Untuk memahami fenomena hubungan internasional, misalnya negara-bangsa, kita perlu menyederhanakannya dengan konseptualisasi. Mungkin kita tertarik pada persoalan bagaimana negara membentuk dan mempertahankan eksistensinya, mungkin pada perilaku negara di luar negeri, dengan negara mana saja ia berhubungan, bagaimana ia mempengaruhi atau dipengaruhi oleh sistem internasional yang melingkupinya, dan sebagainya. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini pertama kali harus dipahami lebih dulu apa yang dimaksud dengan negara-bangsa, politik luar negeri, sistem internasional, dan sebagainya. Begitu pula untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu, kita perlu mengurai atau mempreteli fakta sosial menjadi bagian-bagian. Dalam dunia nyata, kita memang tidak hidup dalam kondisi yang terpilah-pilah seperti itu. Tetapi dalam dunia keilmuan, kita harus mempreteli komponen-komponen kehidupan sosial, agar kita bisa memahaminya dengan baik. Dalam proses mengurai dunia nyata itu, ilmuwan memberi nama pada bagian-bagian yang sudah terurai itu, dan nama itulah yang disebut konsep.

Dalam bab ini hendak dibahas beberapa topik tentang konsep ini, yaitu makna, fungsi, definisi dan penjenisan konsep, dan satu topik tentang pengembangan konsep melalui pembentukan tipologi.

Makna Konsep

Seperti diketahui, dalam berpikir, manusia menggunakan "bahasa" yaitu suatu sistem komunikasi yang terdiri dari simbol-simbol dan serangkaian aturan yang memungkinkan berbagai

pengkombinasian simbol-simbol itu. Sedangkan konsep adalah salah satu simbol yang paling penting dalam bahasa. Ilmu atau sains mulai dengan menciptakan konsep-konsep untuk mendeskripsikan dunia empiris. Semua ilmu mengembangkan peristilahan atau terminologi sendiri untuk mendefinisikan dan menggambarkan bagian dari dunia kehidupan yang ditanganinya. Begitu pula Ilmu Hubungan Internasional. Untuk memahami bagaimana ilmuwan hubungan internasional "mempreteli" dan mempelajari "dunia hubungan internasional", kita harus mengerti bahasa yang dipakai dalam ilmu ini.

Suatu konsep adalah abstraksi yang mewakili suatu obyek, sifat suatu obyek, atau suatu fenomena tertentu. Misalnya, "kekuasaan", "demokrasi", "modernisasi", "deterrens (*deterrence*) nuklir", "revolusi", "agresi" dan "fungsionalisme" adalah konsep-konsep yang umum ditemui dalam ilmu politik. "Status sosial", "mobilitas sosial", "deprivasi relatif", "alienasi" dan "anomi" adalah konsep-konsep umum dalam sosiologi. "Keunggulan komparatif, "oligopoli", "inflasi", "akumulasi kapital" dan *viscious circle of poverty* adalah konsep-konsep yang diciptakan untuk memahami kehidupan ekonomi. Begitulah, setiap disiplin keilmuan mengembangkan serangkaian konsep-konsepnya sendiri. Bagi ilmuwan yang ada di dalamnya, ini merupakan bahasa.¹

Jadi, konsep sebenarnya adalah sebuah kata yang melambangkan suatu gagasan. Ia bukan sesuatu yang asing. Kita menggunakannya sehari-hari untuk menyederhanakan kenyataan yang kompleks dengan mengkategorikan hal-hal yang kita temui berdasar ciri-cirinya yang relevan bagi kita. Kita mengklasifikasikan negara-negara berdasar ideologi, misalnya negara kapitalis dan negara sosialis; dan dengan klasifikasi itu kita membuat dugaan penting. (Misalnya, negara sosialis tidak akan membebaskan beroperasinya perusahaan multinasional). Pemberian nama pada sesuatu memungkinkan kita untuk membuat ramalan tentang sesuatu itu, karena nama itu (seperti, sosialisme) adalah lambang bagi

1 Pembahasan terinci tentang konsep saintifik terdapat dalam a.l. Alan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Dorsey, 1981), Bab 5; Vernon van Dyke, *Political Science* (Standford U.P., 1960), Bab 6; John Kemeny, *A Philosopher Looks At Science* (van Nostrand, 1959), Bab 7.

sekumpulan sifat-sifat tertentu.

Konsep dalam ilmu sosial menunjuk pada sifat-sifat dari obyek yang dipelajarinya (misalnya, orang, kelompok, negara, atau organisasi internasional) yang relevan bagi studi tertentu. Seorang peneliti mungkin tertarik pada struktur kekuasaan dalam suatu negara, sementara peneliti lain tertarik pada ideologinya, dan peneliti lain lagi tertarik pada politik luar negerinya. Negara yang diteliti itu memiliki semua sifat itu (yaitu struktur kekuasaan, ideologi dan politik luar negeri) dan banyak sifat-sifat lainnya, tetapi hanya beberapa dari sifat-sifat itu yang relevan bagi suatu studi. Ketiga peneliti itu menangani kenyataan yang sama; hanya saja mereka memilih mengorganisasikan persepsi mereka tentang kenyataan itu secara berbeda. Dan konsep membantu mereka untuk menentukan sifat-sifat mana dari kenyataan itu yang penting bagi penelitian mereka.²

Fungsi Konsep³

Jadi, secara lebih spesifik, apakah fungsi konsep? Seperti telah disebut di atas, *pertama-tama*, konsep berfungsi sangat penting dalam kegiatan pemikiran dan komunikasi hasil pemikiran itu. Konsep yang dipahami secara sama oleh berbagai ilmuwan memungkinkan terjadinya komunikasi di antara mereka. Tanpa kesepakatan tentang makna suatu konsep, tidaklah mungkin terjadi komunikasi itu. Konsep itu diabstraksikan dari kesan yang ditangkap melalui indera (*sense impression*) dan digunakan untuk menyampaikan dan mentransmisikan persepsi dan informasi. Tetapi harus ditekankan bahwa konsep-konsep itu secara aktual tidak mewujudkan sebagai fenomena empiris. Suatu konsep adalah simbol dari fenomena; bukan fenomena itu sendiri. Konsep "kekuasaan", misalnya, tidak mewujudkan secara empiris. Kata "kekuasaan" bukanlah makhluk yang mempunyai motivasi, kebutuhan atau naluri. Ia bukan fenomena aktual; ia hanya abstraksi dari fenomena.

2 J.B. Manheim dan R.C. Rich, *Empirical Political Analysis* (Prentice-Hall, 1981), hal. 21.

3 Bagian ini didasarkan pada karya David dan Chava Nachmias, *Research Methods in the Social Sciences* (St. Martin, 1981), hal. 29-34.

Fungsi *kedua* adalah memperkenalkan suatu sudut pandang. Konsep berfungsi memperkenalkan suatu cara mengamati fenomena empiris. Melalui konseptualisasi saintifik, dunia perseptual dibuat jadi teratur dan utuh. Sebelum dilakukan konseptualisasi, keteraturan dan keutuhan itu tidak terlihat. Dengan demikian, konsep memungkinkan seorang ilmuwan, di kalangan ilmuwan-ilmuwan lain, untuk mengangkat pengalaman pribadinya ke tingkat makna yang disepakati bersama. Konsep juga memungkinkan ilmuwan itu melakukan interaksi dengan lingkungan, yaitu dengan cara memberi definisi tentang apa yang dimaksudkannya dengan konsep itu dan menggunakan konsep itu sesuai dengan makna yang didefinisikannya itu. Dengan demikian, konsep bertindak sebagai *sensitizer* pengalaman dan persepsi, yang membuka wilayah observasi baru dan menutup wilayah lainnya. Dengan kata lain, dengan memperkenalkan suatu sudut pandang, konsep itu memungkinkan para ilmuwan memberikan kualitas yang sama pada suatu kenyataan.

Ketiga, konsep berfungsi sebagai sarana untuk mengorganisasikan gagasan, persepsi dan simbol, yaitu dalam bentuk klasifikasi dan generalisasi. Dengan menggunakan konsep ilmuwan melakukan kategorisasi, strukturisasi, penataan (*order*) dan generalisasi terhadap fenomena yang dialami dan diamatinya. Seperti dikatakan oleh J. C. McKinney:

"Semua fenomena adalah unik dalam kejadian kongkritnya; karenanya tidak ada fenomena yang secara aktual berulang dalam bentuk yang kongkrit dan utuh. Kesamaan selalu harus diartikan sebagai 'sama dalam arti tertentu'. Untuk menciptakan keteraturan (*order*) dengan berbagai implikasi keilmuannya, termasuk prediksi, para ilmuwan harus mengabaikan keunikan fenomena itu, dan karenanya mereka harus meninggalkan pengalaman perseptual. Tindakan meninggalkan pengalaman perseptual ini adalah kerugian yang harus ditanggung demi memperoleh generalitas abstrak. Melakukan konseptualisasi berarti melakukan generalisasi. Melakukan generalisasi berarti mengurangi jumlah obyek dengan memandang beberapa di antara obyek itu sebagai identik".⁴

Sebagai contoh, perhatikan kata-kata ini: pisau, panah, tombak, pistol, meriam, peluru kendali dan *killer satellite*. Satu kata atau kalimat pendek apakah yang bisa dipakai untuk memberi nama

4 Dikutip dalam *ibid.*, hal.30.

atau label untuk barang-barang itu? Kita bisa menerapkan konsep "senjata". Ini bisa diterima karena "senjata" adalah atribut yang dimiliki oleh semua barang itu. "Senjata" adalah konsep umum yang bisa dipakai untuk menghilangkan perbedaan dan keunikan dari masalah obyek itu dan untuk memahaminya dalam suatu keteraturan, yaitu dengan menempatkannya dalam satu kategori yang sama. Berbagai obyek yang "tidak teratur" itu ditempatkan dalam satu kategori yaitu senjata. Senjata juga konsep abstrak karena perbedaan-perbedaan khas antara pisau, panah, tombak dan lain-lain itu hilang ketika terjadi proses konseptualisasi. Dengan kata lain, dalam proses *konseptualisasi*, ilmuwan melakukan *generalisasi* dan *abstraksi*. Dengan generalisasi dan abstraksi, ilmuwan itu bisa menggambar sifat-sifat esensial fenomena empiris. Namun juga harus diperhatikan bahwa konsep tidak bisa menjadi simbol yang sempurna bagi fenomena yang digambarkannya, karena konsep itu hanya berisi sifat-sifat fenomena itu yang dianggap esensial oleh ilmuwan pembuat konsep itu. Seperti dikatakan di depan, konsep memang bersifat menyederhanakan.

Dari uraian ini jelaslah bahwa perumusan konsep adalah kerja intelektual atau kognitif yang kompleks. Perumusan konsep memerlukan kemampuan untuk memilah-milah sekumpulan hasil pengamatan berdasar satu atau lebih ciri-ciri yang sama, mengabstraksikan dan menggeneralisasikan ciri-ciri itu, dan menerapkan satu kata atau kalimat pendek pada hasil pengamatan itu, yaitu kata atau kalimat yang bisa memberinya nama atau label yang cocok atas dasar ciri-ciri tadi. Singkatnya, konseptualisasi melibatkan proses kategorisasi, klasifikasi, dan pemberian nama pada suatu obyek.

Fungsi konsep yang *keempat* adalah menjadi batu-bata bagi bangunan yang disebut teori. Karena teori berkaitan erat dengan penjelasan (eksplanasi) dan prediksi, maka konsep juga merupakan batu-bata bagi bangunan yang disebut eksplanasi dan prediksi itu. Konsep merupakan unsur paling penting dalam teori karena konsep menentukan bentuk dan isi teori. Misalnya, konsep *power* dan "legitimasi" menentukan bentuk dan isi teori-teori tentang kehidupan politik. Teori "perimbangan kekuatan" oleh Morgenthau didasarkan pada konsep *power*, begitu juga teori Robert Dahl

tentang *polyarchy*. Konsep "individualisme" dan "Protestantisme" menentukan isi dan bentuk teori Durkheim tentang tindak bunuh diri. Teori Durkheim ini meramalkan kondisi-kondisi yang mempengaruhi tinggi-rendahnya tingkat bunuh diri dengan menjabarkan hubungan antara individualisme dengan agama. Konsep *relative deprivation* merupakan inti dari teori tentang timbulnya tindak kekerasan, dan konsep "permintaan" dan "penawaran" adalah konsep utama dalam teori-teori ekonomi. Konsep-konsep itu, kalau saling dihubungkan secara sistematis, bisa membentuk teori. Dengan kata lain, pembentukan konsep berkaitan erat dengan pembentukan teori.

Definisi

Agar bisa menjalankan fungsi-fungsi komunikasi, sensitisasi pengalaman, generalisasi dan teorisasi, maka konsep-konsep itu harus punya arti yang jelas, tepat dan disepakati oleh ilmuwan pemakainya. Masalah besar yang kita hadapi dalam bahasa yang kita pakai sehari-hari adalah ketidakjelasan dan ketidaktepatan. Konsep-konsep *power*, *bureaucracy* atau *democracy* diartikan secara berbeda oleh orang yang berbeda dan digunakan dalam konteks yang berbeda untuk menggambarkan hal-hal yang berbeda. Dalam komunikasi sehari-hari ini biasanya tidak menimbulkan persoalan. Tetapi tanpa bahasa yang jelas dan tepat, komunikasi ilmiah tidak bisa berlangsung. Juga, dengan bahasa yang kabur dan tidak tepat itu, konsep tidak bisa menjalankan fungsi-fungsi sensitisasi pengalaman, generalisasi dan teorisasi itu.

Setiap disiplin keilmuan pasti berkepentingan untuk membentuk perbendaharaan kata (yaitu, konsep) yang jelas. Ilmuwan sosial berusaha merumuskan sekumpulan konsep (abstraksi) yang jelas dan tepat tentang obyek penelitiannya. Dalam proses itu, ribuan konsep diciptakan, diperbaiki, digunakan dan dibuang. Dalam proses menelaah sekumpulan konsep, mungkin ilmuwan itu menemukan banyak dari konsep-konsep itu yang artinya tidak jelas dan tidak konsisten. Ini tidak mengherankan. Ilmuwan sosial harus menghadapi masalah bagaimana membedakan arti konsep-konsepnya dengan konsep-konsep yang digunakan serampangan oleh publik yang jadi obyek studinya. Sungguh tidak mudah bagi

ilmuwan yang ingin mempelajari demokrasi dalam masyarakatnya, karena yang ia maksudkan sebagai "demokrasi" mungkin berbeda dengan yang dimaksud oleh anggota masyarakat yang hendak ditelitinya. Juga, tidak mudah bagi ilmuwan yang hendak meneliti struktur hubungan internasional berdasar konsep "perimbangan kekuatan", karena apa yang dimaksud dengan "perimbangan" itu mudah sekali diperdebatkan. Namun Ilmu Sosial terus berkembang, dan dengan itu berkembang pula perbendaharaan kata atau konsepnya. Seperti dikatakan oleh Carl Hempel:

Dalam tahap awal perkembangan ilmu, deskripsi maupun generalisasi diungkapkan dalam perbendaharaan kata bahasa sehari-hari. Tetapi pertumbuhan suatu disiplin keilmuan selalu diikuti dengan perkembangan suatu sistem konsep-konsep yang khusus dan kurang-lebih abstrak dan suatu terminologi teknikal yang berkaitan dengan konsep-konsep itu.⁵

Kejelasan dan ketepatan dalam penggunaan konsep bisa didapat melalui definisi. Dalam penelitian sosial ada dua tipe definisi yang sangat penting, yaitu definisi konseptual dan definisi operasional.

Definisi Konseptual

Definisi yang menggambarkan konsep dengan menggunakan konsep-konsep lain, disebut definisi konseptual. Misalnya, *power* secara konseptual didefinisikan sebagai "kemampuan suatu aktor (individu, kelompok atau negara-bangsa) mempengaruhi pikiran dan tingkah laku aktor lain sehingga mau melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak disukainya". Di sini konsep *power* didefinisikan dengan menggunakan konsep-konsep "kemampuan", "aktor", "pengaruh", "tingkah-laku", dan seterusnya. Konsep *relative deprivation* (digunakan oleh Ted Robert Gurr dalam teori revolusi) secara konseptual didefinisikan sebagai persepsi aktor tentang kesenjangan antara *value expectation*-nya dengan *value capabilities*. Selanjutnya, *value expectation* itu didefinisikan sebagai barang-barang dan kondisi kehidupan yang menurut persepsi seseorang merupakan hak sahnya; dan *value capabilities* didefinisikan sebagai barang-barang dan kondisi kehidupan yang menurut persepsi seseorang bisa dicapai dan dimiliki.

Dalam contoh-contoh itu, sejumlah konsep dipakai untuk men-

5 Dikutip dalam *ibid.*, hal 32.

definiskan konsep lain. Tetapi proses pendefinisian itu tidak berhenti di situ. Dalam hal konsep *relative deprivation*, orang yang tidak terbiasa dengan teori itu mungkin akan bertanya: Apa yang dimaksud dengan harapan (*expectation*), kemampuan (*capability*) dan persepsi? Konsep-konsep ini memerlukan kejelasan lebih lanjut. Misalnya, "harapan" bisa didefinisikan sebagai suatu manifestasi dari norma-norma yang ditentukan oleh lingkungan ekonomi, sosial, kultural dan politik. Tetapi apa yang dimaksud dengan "norma", "sosial", "kultural", dan seterusnya itu? Konsep-konsep itu masih bisa didefinisikan dengan menggunakan konsep-konsep lain dan begitu seterusnya. Pada suatu titik dalam proses ini kita akan menemui konsep-konsep yang tidak lagi bisa didefinisikan dengan menggunakan konsep lain. Ini disebut *primitive terms*. Misalnya, warna, suara, bau dan rasa adalah istilah primitif. Ini adalah istilah-istilah yang maknanya disepakati. Biasanya, makna istilah itu ditunjukkan dengan mengajukan contoh. Pendefinisian seperti ini disebut *ostensive definition*. Definisi seperti ini digunakan untuk mengembangkan istilah-istilah dasar. Pendefinisian ini biasa dilakukan, misalnya, oleh orang tua pada anak balita (usia di bawah lima tahun) ketika mengajarkan warna. Untuk mengajarkan apa yang dimaksud dengan "merah", misalnya, orang tua menunjukkan berbagai barang yang berwarna merah sampai anak tersebut mengerti bahwa sifat yang dimiliki oleh semua barang yang diperagakan itu adalah warna merah.

Definisi konseptual terdiri dari istilah primitif dan istilah turunan atau *derived terms*. Istilah turunan adalah istilah yang bisa didefinisikan dengan menggunakan istilah primitif. Jadi, kalau terdapat kesepakatan tentang arti istilah primitif seperti "individu", "interaksi", "dua atau lebih" dan "secara regular", kita bisa mendefinisikan "kelompok" (sebuah istilah turunan) sebagai "dua atau lebih individu yang berinteraksi secara regular".

Definisi konseptual tidak bisa disebut benar atau salah. Seperti telah disebutkan di muka, konsep adalah simbol yang memungkinkan komunikasi. Definisi konseptual tidak bisa benar atau salah, tetapi bisa berguna atau tidak berguna bagi komunikasi. Tentu saja kita bisa mengkritik baik-buruknya suatu definisi atau mempertanyakan apakah definisi itu digunakan secara konsisten. Tetapi

kita tidak bisa mengkritik definisi konseptual sebagai tidak benar, karena definisi itu semata-mata adalah apa kata si pembuatnya.

Kalau demikian, definisi konseptual yang bagaimanakah yang bisa memperlancar komunikasi di antara para ilmuwan? Definisi konseptual yang berguna memiliki sifat-sifat sebagai berikut:

1. Definisi itu harus menggambarkan ciri-ciri atau kualitas khas dari fenomena yang didefinisikannya. Definisi itu harus berisi *semua* hal yang diliputnya dan tidak memasukkan hal-hal yang tidak diliputnya.
2. Definisi itu tidak boleh *circular*. Mendefinisikan konsep "wanita" sebagai "seseorang yang memiliki sifat kewanitaan" adalah definisi yang sirkular. Begitu juga, mendefinisikan "kekuasaan" sebagai "kualitas yang dimiliki oleh orang yang berkuasa". Definisi semacam ini, bukannya memperlancar komunikasi, malah membingungkan.
3. Definisi harus dinyatakan dalam istilah yang jelas dan tidak memiliki lebih dari satu arti. Istilah seperti "konservatif" memiliki arti lebih dari satu. Pengertian istilah itu menurut satu orang berbeda dengan pengertiannya menurut orang lain. Istilah itu sebaiknya tidak dipakai dalam suatu definisi, kecuali lebih dahulu dibuat kesepakatan tentang maknanya.

Definisi Operasional

Seringkali hal-hal atau kejadian empiris yang digambarkan oleh konsep tidak bisa diamati secara langsung. Misalnya, konsep *power* atau *relative deprivation* tidak bisa diamati secara langsung. Begitu juga umumnya hal-hal yang non-behavioral seperti persepsi, nilai dan sikap. Dalam hal seperti ini, eksistensi empiris suatu konsep harus disimpulkan. Kesimpulan atau inferensi seperti itu dibuat melalui definisi operasional. Melalui definisi operasional, konsep-konsep itu diberikan rujukan empiris.

Definisi operasional adalah serangkaian prosedur yang mencandra (mendeskripsikan) kegiatan yang harus dilakukan kalau kita hendak mengetahui eksistensi empiris atau derajat eksistensi empiris suatu konsep. Melalui definisi seperti itu, makna suatu konsep dijabarkan. Dengan demikian, definisi operasional berarti juga menjabarkan prosedur pengujian yang memberikan kriteria

bagi penerapan konsep itu secara empiris. Karena itu, definisi operasional merupakan jembatan antara tingkat konseptual-teoritis dengan tingkat observasional-empiris. Definisi itu mengatakan *apa yang harus dilakukan* dan *apa yang harus diamati* untuk membawa fenomena yang didefinisikan itu ke dalam jangkauan pengalaman indrawi peneliti yang bersangkutan.

Untuk memahami proses ini, dapat dikemukakan contoh sederhana pendefinisian konsep "integrasi". Menurut literatur, secara konseptual "integrasi" didefinisikan sebagai "derajat kohesi yang mengikat anggota-anggota sistem sosial dan yang umumnya dimaksudkan dalam pengertian nilai, kontak sosial, kerja sama dan konsensus". Jadi menurut definisi ini, "integrasi" memiliki empat dimensi yang bisa didefinisikan secara konseptual dan operasional (lihat Tabel 5.1).

Demikianlah proses konseptualisasi melibatkan kegiatan kategorisasi, klasifikasi dan pemberian nama pada suatu obyek. Dan demi kejelasan dan ketepatan penelitian, konsep itu dioperasionalkan. Konsep yang jelas dan yang menggambarkan fenomena dengan tepat akan memungkinkan generalisasi dan teorisasi yang *valid*.

Jenis-Jenis Konsep⁶

Karena merujuk pada atribut atau sifat suatu hal, konsep bisa dianalisa berdasar tipe atribut hal-hal yang digambarkannya itu. Dalam hal ini konsep bisa dianalisa berdasar: 1. tingkat analisa; 2. tingkat pengukuran; 3. tingkat abstraksi; dan 4. peran teoritisnya. Berdasar empat tipe atribut atau *property* itu kita bisa memilah-milah konsep ke dalam 11 jenis, yaitu: (lihat Tabel 5.2)

6 Bagian ini didasarkan pada D.McGaw dan G.Watson, *Political and Social Inquiry* (Wiley, 1976), Bab 6.

TABEL 5.1: Pendefinisian Konsep

| KONSEP | DEFINISI KONSEPTUAL | DEFINISI OPERASIONAL |
|-----------------------|--|---|
| Integrasi horison-tal | Derajat potensi komunikasi antar warga. | Persentase pemilikan radio per 1000 penduduk. Persentase penduduk tinggal di kota berpenduduk minimal 50.000 |
| Integrasi vertikal | Derajat perbedaan elit-massa. | Jumlah mahasiswa sebagai persentase jumlah penduduk berusia sekolah tinggi. Tingkat perubahan perwakilan elit. |
| Integrasi nilai | Derajat kemajemukan. | Jumlah bahasa yang digunakan penduduk. Rasio antara persentase pemeluk agama dominan dengan persentase pemeluk agama lain. |
| Sentralisasi | Derajat sentralisasi wewenang. Derajat potensi penggunaan daya paksa. | Peranan keuangan pemerintah pusat dalam kegiatan nasional. Penghasilan pemerintah sebagai persentase GNP. Jumlah partai terlarang. Jumlah tahanan politik. |

SUMBER: D.Morrison & H.Stevenson, "Integration and Stability" dikutip dalam D.McGaw & G.Watson, *Political and Social Inquiry* (Wiley, 1976), h.123.

TABEL 5.2: Jenis-jenis Konsep.

| TINGKAT ANALISA | TINGKAT PENGUKURAN | TINGKAT ABSTRAKSI | PERANAN TEORITIS |
|-----------------|--------------------|-------------------|------------------|
| Individual | Klasifikatori | Indikator | Independen |
| Kelompok | Komparatif | Variabel | Dependen |
| | Kuantitatif | Construct | Extraneous |

Sumber: D.McGaw & G.Watson, *Political and Social Inquiry* (Wiley, 1976), h.132.

Jenis Konsep Berdasar Tingkat Analisa

Konsep Individual. Konsep dalam Ilmu Politik merujuk pada karakteristik individu maupun karakteristik kelompok. Konsep yang merujuk pada karakteristik individu disebut konsep individual. Misalnya, "Ronald Reagan bersifat konservatif". Di sini suatu atribut ("konservatif") dilekatkan pada individu ("Ronald Reagan"). Pernyataan ini menegaskan suatu *fakta tunggal*, bahwa seseorang bersifat konservatif. Ia menegaskan suatu konsep. Karena atribut itu dikenakan pada seseorang, maka istilah "konservatif" itu disebut konsep individual.

Contoh lain adalah: "Anggota partai Republik cenderung konservatif". Dalam hal ini setiap anggota partai itu menjadi subyek proposisi itu. Hipotesa ini mengaitkan satu atribut ("anggota partai Republik") dengan atribut lain ("konservatif"). Kedua atribut itu menunjukkan karakteristik individu. Karena itu, hipotesa tersebut menghubungkan dua konsep individual dan menegaskan suatu *fakta umum* bahwa anggota Partai Republik cenderung konservatif.

Konsep Kelompok. Konsep ini merujuk pada atribut kelompok. "Kelompok" bisa didefinisikan sebagai "serangkaian unsur yang berkaitan secara sistematis". Misalnya, "Partai Republik bersifat kohesif". Di sini satu atribut ("ke-kohesif-an") dilekatkan pada satu

kelompok (yang bernama "Partai Republik"); dan kelompok itu merupakan subyek proposisi itu. Pernyataan itu menegaskan satu *fakta tunggal*, bahwa partai Republik bersifat kohesif. Ia tidak menegaskan fakta umum bahwa partai politik umumnya kohesif. Karena merupakan atribut kelompok, maka "ke-kohesifan" disebut konsep kelompok.

"Integrasi berkorelasi negatif dengan stabilitas" adalah hipotesa yang menjabarkan hubungan antara dua atribut dari satu kelompok, yaitu bangsa. "Integrasi" dan "stabilitas" di sini dikonseptualisasikan sebagai karakteristik bangsa-bangsa. Kelompok itu bisa menjadi subyek dalam proposisi: "Bangsa-bangsa yang sedang melakukan integrasi cenderung tidak stabil". "Bangsa" adalah istilah unit pada tingkat analisa kelompok. Atribut "integrasi" dan "stabilitas" adalah konsep kelompok. Hipotesa itu menjabarkan suatu hubungan antara dua konsep kelompok.

Seperti halnya konsep-konsep individual, konsep kelompok juga memusatkan perhatian pada berbagai jenis atribut kelompok. Beberapa konsep kelompok memberi ciri kelompok dengan melakukan kalkulasi statistik terhadap setiap anggota kelompok itu (misalnya, penghasilan rata-rata suatu bangsa, ukuran besarnya negara, persentase suara pemilih dalam suatu distrik pemilihan, dan sebagainya). Konsep-konsep kelompok yang lain memberi ciri kelompok dengan menggambarkan atribut-atribut strukturalnya, yaitu bagaimana berbagai sub-unit dalam kelompok itu saling berhubungan (misalnya, integrasi, konsensus, saling keterkaitan). Yang terakhir, konsep-konsep kelompok juga bisa memberi ciri kelompok dengan mendeskripsikan hubungan suatu kelompok dengan lingkungannya (misalnya, tipe pemerintahan suatu bangsa, keanggotaan suatu bangsa dalam organisasi internasional).

Mengapa kita membedakan konsep individual dengan konsep kelompok? *Pertama*, konsep individual umumnya tidak bisa dikaitkan dengan konsep kelompok dalam suatu proposisi yang sama. Kedua konsep itu tidak setara. Tidak masuk akal, misalnya, mengatakan: "Ronald Reagan kohesif", karena kita biasanya menggunakan kata itu sebagai atribut kelompok, bukan atribut individu. Kalau pun kita ingin menerapkan konsep itu bersama-sama dengan konsep individual dalam suatu proposisi yang sama, kita harus

mengubah definisi konseptual "kohesi" dengan merujuk pada sejenis atribut psikologis (misalnya, orang yang kohesif adalah orang yang pribadinya utuh?). Begitu juga, sama tidak masuk akalnyanya mengatakan: "Bipolaritas dalam sistem internasional berkorelasi dengan umur individu". Hal ini berarti menggabungkan satu atribut kelompok (yaitu bipolaritas) dengan satu atribut individu (yaitu umur orang). Proposisi itu bisa diubah rumusnya agar mematuhi konsistensi tingkat analisa apabila "umur individu" diubah menjadi "umur rata-rata pemimpin negara", yang merupakan atribut kelompok yang bisa dikaitkan dengan sistem internasional. Walaupun secara substantif proposisi itu sangat meragukan, secara formal memenuhi syarat perumusan konsep.

Kedua, atribut yang dilekatkan pada kelompok tidak bisa dijadikan kesimpulan untuk setiap individu dalam kelompok. Misalnya, pernyataan berikut ini tentu saja tidak benar. "Di suatu negara, 95% kelompok etnis X miskin. A adalah anggota kelompok etnis X. Jadi, A miskin". Dalam logika, ini disebut *ecological fallacy*.

Ketiga, adalah kebalikan yang kedua itu. Misalnya: "Karena setiap anggota tim sepak bola itu adalah pemain yang baik, maka tim itu tentulah tim yang baik". Ini juga belum tentu benar. Begitu juga penalaran berikut ini: karena dua bom atom yang dijatuhkan di Hiroshima dan Nagasaki itu secara sendiri-sendiri mengakibatkan kerusakan yang jauh lebih besar daripada bom biasa, maka disimpulkan bahwa kedua bom atom itu secara total mengakibatkan kerusakan yang lebih besar daripada bom biasa selama Perang Dunia II itu. Penalaran ini tidak benar, karena jumlah TNT bom biasa yang dijatuhkan selama perang itu jauh lebih besar daripada bom atom. Ini adalah kesalahan logika yang disebut *fallacy of composition* (Lihat Bab 3).

Jenis Konsep Berdasar Tingkat Pengukuran

Atribut yang disebut oleh konsep umumnya bisa diukur, betapapun sederhananya pengukuran itu. Karena itu, kita bisa membedakan konsep yang satu dari yang lainnya dengan melihat sejauh mana konsep itu memuat atribut dari hal-hal yang bisa diukur. Dalam hal ini ada tiga tingkat pengukuran konsep, yaitu: konsep klasifikatori, komparatif dan kuantitatif.

Konsep Klasifikatori. Konsep ini merupakan basis bagi klasifikasi, yaitu kegiatan menempatkan fenomena politik (seperti tindakan, lembaga atau sistem politik) ke dalam kelas-kelas atau kategori-kategori. Konsep klasifikatori sangat umum digunakan. Sebagian besar kegiatan berpikir orang sehari-hari dihabiskan untuk melakukan klasifikasi dan memilah-milah fenomena yang dihadapi. Dan klasifikasi memang merupakan metode dasar untuk memberi makna pada kenyataan di dunia. Begitu juga, ilmuwan memulai analisa saintifik dengan melakukan klasifikasi.

Konsep klasifikatori pada dasarnya menyebutkan atribut-atribut yang ada atau tidak ada dalam suatu obyek. "Seks" adalah konsep klasifikatori yang membagi orang ke dalam dua kategori "lelaki" atau "perempuan". Orang dimasukkan ke dalam kategori lelaki atau perempuan tergantung pada ada atau tidak adanya atribut tertentu pada dirinya. Konsep klasifikatori punya ciri "atau ini, atau itu". Orang bisa "lelaki" atau "perempuan", tidak bisa bersifat kedua-duanya. "Keanggotaan partai" adalah juga konsep klasifikatori yang membagi orang menjadi anggota Golkar, PPP atau PDI. Orang tidak bisa menjadi anggota lebih dari satu partai. "Wilayah" adalah juga konsep klasifikatori yang membagi negar-negara menjadi, misalnya, "Utara" atau "Selatan".

Dalam contoh-contoh tersebut terkandung prinsip *exhaustiveness* (yaitu, konsep itu mengklasifikasikan semua anggota populasi yang ada) dan *exclusiveness* (yaitu, konsep itu tidak memasukkan anggota populasi ke dalam lebih dari satu kategori). Dalam pembuatan klasifikasi, kedua prinsip ini harus dipatuhi. Kalau dalam suatu skema klasifikasi, seperti konsep klasifikatori dikotomis "totaliterisme" dan "demokrasi", terdapat anggota populasi yang tidak bisa dimasukkan ke dalam keduanya, yaitu tidak bisa dikategorikan sebagai "totaliter" tetapi tidak juga "demokratis", maka klasifikasi itu bisa diubah menjadi klasifikasi berganda, misalnya, "totaliterisme", "otoriterisme" dan "demokrasi". Ini berarti menciptakan kategori baru yang menengahi kedua kategori asalnya, yaitu "otoriterisme". Kalau kategori baru belum bisa ditemukan, biasanya diciptakan kategori "lain-lain". Sebaliknya juga, kalau satu anggota ternyata bisa masuk ke dalam lebih dari satu kategori, maka skema klasifikasi itu harus diubah.

Konsep Komparatif. Klasifikasi memang sangat penting. Namun kemampuan melakukan klasifikasi saja tidak cukup untuk meningkatkan pengetahuan. Kita tidak hanya ingin tahu mana sistem politik yang demokratis dan mana yang tidak. Kita juga ingin tahu mana yang lebih demokratis dan mana yang kurang. Untuk itu diperlukan konsep yang bisa membandingkan dan menaruh fenomena dalam urutan-urutan.

Konsep komparatif sebenarnya adalah tipe konsep klasifikatori yang lebih kompleks. Oleh konsep ini anggota populasi juga dipilah-pilah dan ditempatkan ke dalam kategori-kategori. Tetapi selain itu, karena kategori-kategori itu kurang-lebih mewakili suatu atribut tertentu, maka anggota populasi itu ditaruh dalam urutan-urutan (*rank*) menurut banyaknya atribut yang dimiliki. Misalnya, kita ingin membandingkan bangsa-bangsa yang sangat demokratis, demokratis, dan yang kurang demokratis. Hal ini bisa dilakukan dengan mengkategorikan rujukan empiris (*empirical referent*) demokrasi. Rujukan empiris konsep demokrasi, misalnya, adalah rasio antara warga negara yang berhak memilih dengan jumlah total penduduk. Kalau kita punya sampel 30 negara, kita bisa menaruhnya dalam urutan-urutan berdasar rasio tersebut. Dan kita bisa menentukan 30% teratas sebagai negara-negara yang sangat demokratis; 30% di bawahnya adalah demokratis, sedang sisanya adalah negara-negara yang kurang demokratis. Dengan demikian kita memperoleh pengetahuan yang lebih baik tentang negara-negara itu. Kita tidak hanya tahu apakah suatu negara itu demokratis atau tidak, tetapi juga tahu apakah negara itu lebih atau kurang demokratis dibanding dengan yang lain.

Keunggulan konsep komparatif ini lebih jelas lagi kalau kita terapkan dalam pembuatan generalisasi. Dengan konsep klasifikatori kita mungkin menemukan, misalnya, bahwa sistem politik demokratis cenderung tidak stabil. Dengan menggunakan konsep komparatif kita bisa menganalisa fenomena yang sama dan menghasilkan generalisasi berikut : "semakin demokratis suatu bangsa, semakin tidak stabil politiknya".

Konsep Kuantitatif. Kalau konsep klasifikatori sekedar menyebutkan ada atau tidak adanya atribut tertentu dalam suatu obyek, sedangkan konsep komparatif menyebutkan lebih-kurang-

nya atribut itu dalam suatu obyek, maka konsep kuantitatif menyebutkan derajat atau kadar adanya atribut itu. Dengan konsep ini kita tidak hanya bisa menyebutkan bahwa "Jepang kuat dan Bangladesh lemah", atau "Jepang lebih kuat daripada Bangladesh", tetapi juga bisa menyebutkan bahwa "Jepang sekian derajat lebih kuat daripada Bangladesh". Dan karena ini menyangkut masalah "berapa banyak", kita harus melakukan operasi matematis yang tidak mungkin dilakukan dengan konsep klasifikatori atau komparatif. Jadi, kita menyebut ini konsep kuantitatif.

Contoh-contoh konsep kuantitatif yang sering dipakai dalam penelitian sosial antara lain: tingkat pendapatan, yang menyebutkan berapa banyak uang yang diperoleh suatu keluarga; lamanya sekolah, yang menunjukkan banyaknya pendidikan yang diperoleh; Produk Nasional Bruto, yang menunjukkan kekayaan nasional; jumlah suara pemilih, yang menunjukkan derajat aktivitas politik rakyat, dan sebagainya.

Pembedaan konsep-konsep berdasar tingkat pengukuran ini memiliki beberapa implikasi. *Pertama*, tingkat pengukuran untuk suatu konsep bisa berbeda-beda tergantung pada kebutuhan pemakai dan tingkat kemajuan ilmu yang bersangkutan. Pada umumnya, semakin banyak kita tahu tentang suatu bidang, semakin rumit pula perbedaan-perbedaan yang kita buat. Kadang-kadang konsep yang semula dirumuskan sebagai klasifikatori, kemudian — ketika ilmu itu semakin berkembang — dikonseptualisasikan dan dirumuskan kembali sebagai konsep komparatif atau kuantitatif. Tergantung pada berapa banyak informasi yang ingin kita berikan, kita bisa mengatakan bahwa suhu udara "panas" atau "dingin" (klasifikatori), "lebih panas", "panas", "kurang panas", "dingin" atau "lebih dingin" (komparatif), atau "40 derajat Celcius" (kuantitatif). Ilmuwan politik mungkin mula-mula mengkategorikan bangsa-bangsa sebagai "demokratis" (klasifikatori), atau mengkonseptualisasikannya dan mengurut-urutkan mereka dan menyebut satu negara sebagai "lebih demokratis" daripada yang lain (komparatif). Ketika pengetahuannya bertambah baik, ia bisa merumuskan kembali konsep itu dan menyebutkan "derajat demokratisasi" masing-masing negara itu (kuantitatif). Semakin banyak kita memahami suatu bidang, kita akan membutuhkan pembedaan

yang lebih halus. Pada ilmu-ilmu yang belum mencapai tahap pertumbuhan tinggi seperti yang telah dicapai oleh ilmu-ilmu eksakta, pengukuran kuantitatif seringkali sulit dilakukan, sehingga harus puas dengan tipe-tipe pembedaan yang masih kasar, seperti klasifikasi dan komparasi.

Implikasi *kedua* pembedaan konsep berdasar tingkat pengukuran adalah bahwa pembedaan antara yang kuantitatif dan yang kualitatif menjadi tidak bermakna, karena semua konsep didasarkan pada kualitas, atau yang di sini kita sebut atribut atau *property*. Bedanya adalah bahwa dalam konsep klasifikatori kita mencari apakah ada suatu kualitas itu atau tidak; dalam konsep komparatif kita mencari apakah suatu obyek mempunyai kualitas tertentu dalam jumlah lebih banyak atau lebih sedikit dibanding dengan obyek lain; dan di dalam konsep kuantitatif kita mencari secara tepat berapa banyak kualitas itu terdapat dalam suatu obyek. Dalam pengertian ini, semua penelitian adalah kualitatif. Dan implikasi *ketiga*, pembedaan tingkat-tingkat pengukuran ini mempengaruhi cara peneliti mendekati masalah analisa data.

Jenis Konsep Berdasar Tingkat Abstraksi

Istilah-istilah keilmuan dapat dibedakan menurut tingkat abstraksinya, yaitu kedekatannya pada data yang bisa diamati atau pada pengalaman indera. Istilah yang dekat dengan pengalaman indera, yaitu mudah diindera, memiliki tingkat abstraksi yang rendah; istilah yang jauh dari pengalaman indera memiliki tingkat abstraksi tinggi. Istilah yang memiliki tingkat abstraksi paling tinggi adalah *konsep* (ada juga yang menyebutnya *construct*); yang memiliki tingkat abstraksi paling rendah disebut indikator.

Gambar berikut ini menunjukkan hubungan logis antara konsep, variabel dan indikator. Konsep seringkali didefinisikan secara konseptual ke dalam beberapa dimensi atau atribut yang lebih spesifik, yang disebut *variabel*. Variabel ini sebetulnya adalah konsep yang kurang-lebih bisa diamati secara langsung dan yang memiliki nilai lebih dari satu. Melalui definisi operasional konsep dan variabel dihubungkan dengan fenomena yang bisa diamati secara langsung, yang disebut *indikator*.

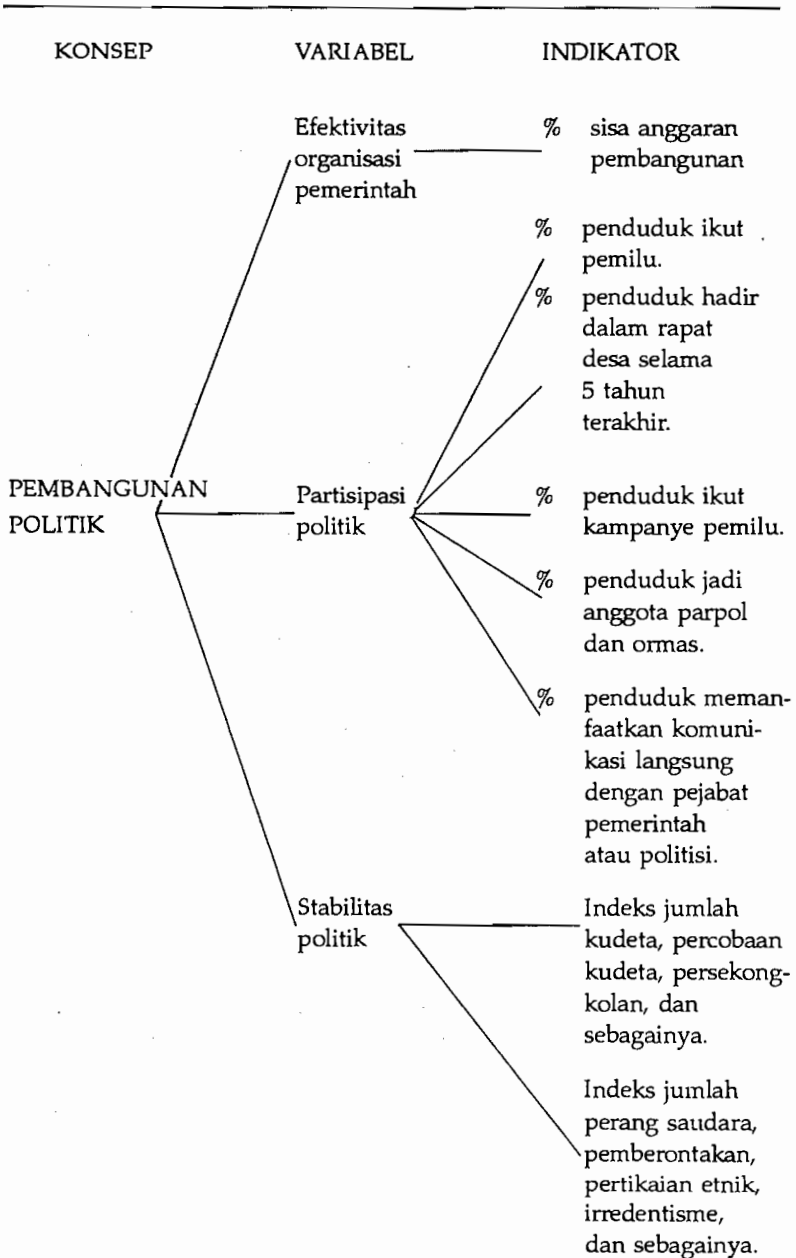
TABEL 5.3: Derajat Abstraksi Konsep, Variabel dan Indikator.

| KONSEP | VARIABEL | INDIKATOR |
|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| | [Definisi konseptual] | [Definisi operasional] |
| Tinggi ←----- | ABSTRAKSI----- | -----→ Rendah |
| Tidak langsung ←----- | OBSERVASI----- | -----→ Langsung |

Dengan demikian kita bisa mengartikan bahwa, konsep adalah label bagi atribut yang hanya bisa diamati secara tidak langsung; sedangkan *variabel* adalah label untuk atribut yang bisa diamati secara kurang-lebih langsung dan memuat nilai yang bervariasi; dan *indikator* adalah label untuk atribut yang secara langsung bisa diamati dan memiliki nilai yang bervariasi.

Tabel berikut ini menunjukkan berbagai tingkat abstraksi dari konsep atau *construct*: pembangunan politik. Ini adalah konsep karena ia merujuk pada suatu atribut, yaitu jenis fenomena politik, yang tidak bisa diamati secara langsung. Namun kita bisa memilah-milah konsep itu ke dalam variabel-variabel yang bisa diamati secara lebih-langsung daripada konsep itu. Melalui pendefinisian secara operasional kita bisa menghubungkan secara sempurna antara konsep abstrak yang tidak bisa diamati secara langsung dengan kenyataan yang bisa diindra. Indikatorlah yang menjalankan fungsi penghubung itu. Indikator dan variabel disebut memiliki variasi nilai, karena nilai yang dimuatnya bisa berubah-ubah. Misalnya, partisipasi politik bisa tinggi, sedang, rendah, atau aktif, pasif; stabilitas bisa stabil instabil; jumlah kudeta bisa satu/tahun satu/lima tahun, dan sebagainya.

TABEL 5.4: Tingkat Abstraksi Konsep Pembangunan Politik.



Jenis Konsep Berdasar Peran Teoritisnya

Konsep juga bisa dipilah-pilah berdasar peranannya dalam teorisasi. Ada yang ditaruh di sisi penyebab, ada yang di sisi akibat, dan ada yang di luar keduanya. Yang pertama disebut "variabel independen", yang kedua "variabel dependen", dan yang ketiga "variabel ekstra". Konsep yang hendak dijelaskan dalam suatu teori disebut variabel dependen, karena ia "tergantung" pada nilai variabel lain. Variabel ini merupakan akibat dari kekuatan, pengaruh atau variabel lain. Variabel independen adalah konsep yang dipakai sebagai dasar untuk meramalkan atau menjelaskan konsep-konsep lain. Variabel independen terjadi lebih dahulu daripada variabel dependen dan dianggap mempengaruhi variabel dependen. Secara longgar kita menyebut variabel independen sebagai variabel penyebab dan variabel dependen sebagai variabel akibat.

Konsep-konsep lain selain variabel independen yang mungkin mempengaruhi variabel dependen disebut "variabel ekstra". Ini adalah variabel-variabel yang berada di luar hubungan variabel dependen dan independen, tetapi yang punya kemungkinan mempengaruhi hubungan itu. Sebelum seorang peneliti bisa menyimpulkan secara tepat adanya hubungan antara variabel independen dan dependen, ia harus bisa mengontrol variabel-variabel ekstra itu. Artinya, ia harus bisa membuat variabel-variabel ekstra itu agar tidak berubah. Karena itu, variabel-variabel ini sering juga disebut "variabel kontrol". Sementara peneliti menelaah hubungan antara variabel independen dan dependen, variabel kontrol ini dijaga agar tidak berubah, atau tetap konstan. (*Lihat Lampiran 5.6: "Masalah Faktor Ketiga"*).

Dari keterangan di atas jelaslah bahwa konsep bisa berfungsi dalam hipotesa atau teori sebagai:

1. Variabel dependen: yaitu konsep yang hendak dijelaskan dan diramalkan kejadiannya dan yang terjadi sebagai akibat dari variabel lain.
2. Variabel independen: yaitu konsep yang dipakai untuk menjelaskan dan meramalkan konsep lain dan yang terjadi sebelum terjadinya variabel dependen.

3. Variabel ekstra : yaitu konsep-konsep selain variabel independen yang mungkin mempengaruhi hubungan antara variabel independen dan dependen, dan yang terjadi mendahului terjadinya variabel dependen.

Konsep yang sama mungkin memegang peranan teoritis yang berbeda dalam teori-teori yang berbeda, bahkan juga kadang-kadang dalam teori yang sama. Konsep *power* (kekuatan) yang dalam satu teori menjadi variabel dependen (misalnya, "Perkembangan teknologi meningkatkan pemupukan kekuatan nasional"), dalam teori lain bisa menjadi variabel independen (misalnya, "Kekuatan nasional menentukan efektivitas diplomasi"), sedang dalam teori lain mungkin menjadi variabel ekstra.

Bagaimana caranya mengetahui peranan teoritis suatu konsep? Bagaimana mengidentifikasi mana yang jadi variabel independen atau dependen? Ini bisa dilakukan dengan mengajukan dua pertanyaan: Variabel mana yang lebih mungkin terjadi lebih dahulu? Variabel mana yang secara logika lebih masuk akal sebagai penyebab?

Untuk memahami masalah itu marilah kita bahas hipotesis berikut ini. "Orang tua cenderung jadi lebih konservatif daripada orang muda". Dalam hipotesa ini, "umur" jadi variabel independen dan "konservativisme" jadi variabel dependen. Dihipotesakan bahwa umur mempengaruhi sikap terhadap konservativisme. Konservativisme terjadi sebagai akibat; dan umur "mendahului" konservativisme. Umur adalah variabel eksplanator atau prediktor; konservativisme adalah variabel yang hendak dijelaskan atau diramalkan. Dalam hal ini, masuk akal kalau umur mempengaruhi sikap seseorang menjadi konservatif. Tidak masuk akal untuk mengatakan bahwa sikap konservatif mempengaruhi seseorang untuk bertambah umur.

Untuk menutup bagian ini, berikut diajukan contoh proses operasionalisasi dari konsep menjadi variabel dan indikator, dan hubungan antar-konsep (dalam bentuk proposisi), antar-variabel (hipotesa), dan antar-indikator (hipotesa-kerja). Dalam Gambar 5.1 diajukan proposisi yang menghubungkan konsep "dominasi" dengan konsep "konformitas": "*semakin parah suatu negara berada dalam*

GAMBAR 5.1: Konsep, Variabel dan Indikator dalam Proposisi, Hipotesa dan Hipotesa Kerja

| KONSEP | PROPOSISI | KONSEP |
|--------------------------------------|---|--|
| (Dominasi) | (Jika dominasi meningkat, maka konformitas dalam politik luar negeri akan meningkat) | (Konformitas) |
| VARIABEL | HIPOTESA | VARIABEL |
| (Ketergantungan ekonomi) | (Jika ketergantungan ekonomi meningkat, maka dukungan pada politik luar negeri patron akan meningkat) | (Dukungan pada politik luar negeri patron) |
| INDIKATOR | HIPOTESA KERJA | INDIKATOR |
| (Persentase ekspor ke negara patron) | (Jika persentase ekspor ke negara patron meningkat, maka suara menentang negara patron di PBB berkurang). | (Persentase suara menentang negara patron di PBB). |

SUMBER: J.B.Mannheim dan R.Rich, *Empirical Political Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981), hal. 54.

dominasi suatu negara patron, semakin konformis politik luar negerinya terhadap negara patron tersebut". Proposisi ini kemudian diubah menjadi lebih spesifik dalam bentuk hipotesa: *"semakin besar ketergantungan ekonomi suatu negara terhadap negara patron, semakin konformis politik luar negerinya terhadap negara patron tersebut"*. Selanjutnya ini dibuat jadi lebih spesifik lagi dalam bentuk hipotesa kerja: *"Semakin besar ketergantungan ekspor satu negara ke negara patronnya, semakin jarang negara tersebut menentang patronnya dalam pemungutan suara di PBB"*. Jadi, konsep "dominasi" didefinisikan sebagai ketergantungan ekonomi dan lebih spesifik lagi sebagai ketergantungan ekspor, yang bisa diukur antara lain dengan melihat persentase ekspor ke negara patron. Sedangkan, konsep "konformitas" didefinisikan sebagai dukungan pada politik luar negeri patron dan lebih spesifik

lagi sebagai dukungan pada patron di forum PBB, yang bisa diukur dengan melihat seberapa jauh negara tersebut bisa menentang patronnya dalam pemungutan suara di Majelis Umum PBB. Dalam proposisi ini yang di lajur kiri adalah "penyebab" (variabel independen), sedang yang di sebelah kanan adalah "akibat" (variabel dependen).

Tipologi

Konsep juga sering digunakan secara gabungan, tidak sendiri-sendiri. Ini bisa berkembang dari pendefinisian istilah, yaitu ketika satu istilah menunjuk pada istilah-istilah lain yang komplementer atau suplementer. Misalnya, mendefinisikan orang "liberal" sebagai "orang yang menyukai intervensi pemerintah yang lebih besar dalam sektor swasta" bisa mendorong pendefinisian orang yang "konservatif" sebagai orang yang sebaliknya, yaitu "menentang intervensi pemerintah dalam sektor swasta". Dalam bentuknya yang lebih berkembang, istilah-istilah ini dikenal sebagai tipologi. Walaupun sangat berguna bagi pengembangan teori, karena tipologi menunjukkan kategori-kategori yang bisa dipakai untuk melakukan penelitian, namun tipologi bukan teori.⁷

Contoh tentang tipologi ini bisa dikembangkan dari konsep "liberal" dan "konservatif" yang didefinisikan dengan lebih luas daripada definisi di atas tadi. Kedua konsep ini akan cocok untuk masuk dalam tipologi yang juga meliputi konsep "radikal" dan "reaksioner". Istilah liberal didefinisikan sebagai "orang yang secara umum cukup puas dengan sistem pemerintahan yang ada tetapi menganggap perlu ada perubahan kebijaksanaan"; sedangkan konservatif juga orang yang puas dengan sistem yang ada, tetapi tidak menginginkan perubahan kebijaksanaan kecuali diperlukan untuk mempertahankan nilai-nilai yang pokok. Sedang radikal dan reaksioner adalah "orang-orang yang ingin mengganti sistem yang ada, tetapi berbeda pendapat tentang apa yang akan dijadikan pengganti sistem itu". Orang yang radikal ingin menggantikannya dengan sistem yang belum pernah dialami, sedangkan kaum reaksioner ingin *kembali* ke sistem yang dulu pernah dijalankan,

7 Stephen L. Wasby, *Political Science* (Scribners, 1970), hal.68.

atau yang menurut anggapan mereka dulu pernah dijalankan. Perbedaan ini bisa digambarkan dalam Gambar 5.2.

GAMBAR 5.2: Tipologi Sikap Politik

| | | SIKAP TERHADAP SISTEM | |
|----------------------------|----------|-----------------------|------------|
| | | Menerima | Menolak |
| SIKAP TERHADAP PEMBAHARUAN | Menerima | Liberal | Radikal |
| | Menolak | Konservatif | Reaksioner |

Dengan demikian diketahui bahwa konsep bisa dikembangkan dengan membentuk tipologi. Dalam contoh di atas, suatu tipologi bisa dikembangkan sebagai hasil pembentukan secara logis dua atau lebih konsep klasifikatori. Yang dilakukan dalam membuat tipologi adalah membuat sebanyak mungkin kombinasi logis dari konsep-konsep. Contoh tipologi di atas menunjukkan bahwa berdasar kriteria klasifikasi sikap terhadap sistem dan sikap terhadap pembaharuan politik, terdapat empat kemungkinan, dan keempat kemungkinan sikap politik itu diberi nama: liberal, konservatif, radikal, dan reaksioner.

Lebih dari dua ribu tahun yang silam Aristoteles juga mengembangkan tipologi sistem politik berdasar dua prinsip klasifikasi, yaitu: 1. jumlah penguasa (satu, beberapa atau banyak), dan 2. kepentingan yang dilayani oleh penguasa (semua warga atau penguasa sendiri). Hasilnya digambarkan dalam Gambar 5.3.

GAMBAR 5.3: Klasifikasi Tipe Sistem Politik Menurut Aristoteles.

| | | KEPENTINGAN SIAPA YANG DILAYANI | |
|----------|----------|---------------------------------|-----------|
| | | Semua warga | Penguasa |
| BERAPA | Satu | Monarki | Tirani |
| JUMLAH | Beberapa | Aristokrasi | Oligarki |
| PENGUASA | Banyak | "Politeia" | Demokrasi |

SUMBER: David Everson dan Joann Paine, *An Introduction to Systematic Political Science* (Dorsey, 1973), hal.15.

Ketika mencoba menggambarkan transfer surplus ekonomi antar negara Johan Galtung mengajukan pertanyaan: "Kemana surplus yang dihasilkan di negara-negara kaya maupun negara-negara miskin ditransfer?" Dengan pertanyaan ini ia menghasilkan klasifikasi seperti dalam Gambar 5.4 berikut ini.

GAMBAR 5.4: Transfer Surplus Antar Negara

| | | Tetap di sana | Diiinvestasikan ke negara miskin |
|--------------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| SURPLUS DI NEGARA MISKIN | Ditransfer ke negara kaya | Imperialisme klasik | Eksplotasi |
| | Tetap di sana | Saling tidak tergantung | Tata Ekonomi Internasional Baru (?) |

SUMBER: Johan Galtung dalam A.W.Singham, *The Non-Aligned Movement in World Politics* (Lawrence Hill, 1977).

Apakah tipologi seperti ini berguna atau tidak tergantung pada sejumlah pertimbangan, antara lain: 1. apakah di dunia nyata ada contoh seperti yang digambarkan oleh konsep-konsep itu, 2. apakah tipologi itu cukup sederhana untuk bisa digunakan dan sekaligus cukup kompleks untuk menangkap segi-segi penting dari situasi itu, dan 3. apakah tipologi itu bisa mengarahkan kita untuk menemukan generalisasi-generalisasi yang bermakna.⁸

Dalam proses membangun tipologi baru, kita berusaha mengidentifikasi ciri-ciri dari hal-hal yang akan kita hubungkan dengan pola-pola perilaku yang hendak kita jelaskan dan ramalkan. Dan upaya identifikasi variabel ini sangat membantu dalam pembentukan teori. Tetapi, sekali lagi, harus diingat bahwa *tipologi*

⁸ David Everson dan Joann Paine, *An Introduction to Systematic Political Science* (Dorsey, 1973), hal.118.

bukanlah teori. Tipologi adalah sarana konseptualisasi melalui pengembangan klasifikasi. Hal ini penting ditekankan, karena selalu terdapat kecenderungan kita untuk menerapkan tipologi seolah-olah sebagai teori. Misalnya, setelah membaca ketiga gambar di atas mungkin kita akan membuat proposisi-proposisi: "Karena bersikap menerima sistem yang ada dan menolak perubahan, maka seseorang menjadi konservatif. Karena jumlah penguasanya hanya satu dan penguasa itu hanya melayani kepentingannya sendiri, maka sistem politiknya menjadi tirani. Karena surplus di negara kaya tetap berada di negara kaya sedangkan surplus di negara miskin ditransfer ke negara kaya, maka terjadilah imperialisme klasik. Ini tentu saja proposisi-proposisi yang tidak benar. Tipologi adalah sarana deskriptif, bukan eksplanatori. Ia berfungsi menggambarkan, bukan menjelaskan hubungan sebab-akibat. Yang benar adalah sebagai berikut: "Sikap konservatif adalah sikap menerima sistem yang ada dan menolak perubahan". "Sistem politik tirani adalah sistem di mana penguasanya hanya satu dan mementingkan kepentingannya sendiri". "Imperialisme klasik adalah fenomena di mana surplus yang dihasilkan di negara miskin ditransfer ke negara kaya, sedang surplus di negara kaya tetap berada di sana".

Sekali lagi, kalau digunakan dengan benar, tipologi sangat bermanfaat untuk mengembangkan kemungkinan klasifikasi baru, sehingga memungkinkan penjelajahan ke wilayah-wilayah konseptual baru. Dan seperti disebut sebelumnya dalam bab ini, agar berfungsi dengan baik tipologi harus bersifat tuntas (*exhaustive*), yaitu bisa mengklasifikasikan semua populasi yang ada, dan sekaligus saling-eksklusif, artinya, satu fenomena atau peristiwa atau obyek lain hanya bisa dimasukkan ke dalam satu tipe, dan tidak ada fenomena atau peristiwa atau obyek yang bisa dimasukkan ke dalam lebih dari satu tipe.

Demikianlah, pembahasan dalam bab ini menunjukkan bahwa kejelasan konsep sangat diperhatikan dalam studi hubungan internasional sebagai sains. Untuk memperjelas persoalan ini, berikut akan disajikan lima lampiran tentang konsep-konsep penting dalam studi ini, yaitu *power*, *balance of power*, kepentingan nasional, integrasi, dan *deterrence*, dan satu lampiran tentang bagaimana menangani variabel ekstra.

Apendiks 5.1:

KONSEP "POWER"

Konsep *power* (kekuasaan; kekuatan) menempati posisi yang istimewa dalam studi politik dan hubungan internasional. Ilmuwan di bidang ini sejak zaman Yunani Kuno menganggap bahwa *power* adalah unsur utama tindakan politik. Hans J. Morgenthau bahkan mendefinisikan politik — dalam negeri maupun internasional — sebagai perjuangan memperoleh kekuasaan. Umumnya, para pemula dalam hubungan internasional sejak awal telah diberitahu bahwa hubungan kekuasaan adalah obyek studi mereka. Karena itu sangat penting untuk memiliki kejelasan tentang konsep ini sebelum beranjak ke topik lain.

Dalam Apendiks ini kita akan membahas makna konsep *power* dalam studi hubungan internasional. Di sini akan ditunjukkan upaya pendefinisian konseptual dan operasional dalam bentuk rumusan variabel dan indikator. Dari pembahasan ini akan diketahui bahwa walaupun sebagian besar ilmuwan bersepakat bahwa *power* adalah bagian tak terpisahkan dari tindakan politik, mereka masih belum juga sepakat tentang pendefinisian konsep ini.

Perdebatan Tentang Definisi

Seperti dikatakan oleh Coulombis dan Wolfe,¹ terdapat dua isu yang diperdebatkan. *Pertama* adalah tentang apakah *power* harus dipandang sebagai sekumpulan *atribut* atau sifat seseorang, suatu kelompok atau suatu negara; ataukah harus dilihat sebagai suatu *hubungan* antara dua aktor politik dengan kehendak yang berbeda. Misalnya, apakah *power* itu merupakan suatu karakteristik negara-bangsa yang bisa diukur, seperti output *ekonomi*, luas wilayah, jumlah penduduk, dan kekuatan militer? Atau, apakah ia merupakan sekumpulan hubungan-hubungan antar manusia yang

1 Theodore A. Coulombis dan John H. Wolfe, *Introduction to International Relations* (Prentice-Hall, 1985).

selalu berubah, yang bertumpu pada kombinasi antara kekuatan (*strength*), reputasi, dan kemampuan manipulatif?

Kautilya, tokoh negarawan India Kuno yang menulis karya besar pada abad ke 4 s.M., menafsirkan *power* sebagai "pemilikan kekuatan" (yaitu, suatu atribut) yang berasal dari tiga unsur: pengetahuan, kekuatan (*might*) militer, dan keberanian.² Dua puluh tiga abad kemudian, Hans Morgenthau — salah seorang penerus realisme politik Kautilya — memilih mendefinisikan *power* sebagai suatu *hubungan* antara dua aktor politik di mana aktor A memiliki kemampuan untuk mengendalikan pikiran dan tindakan aktor B. Jadi, *power*, menurut Morgenthau, "bisa terdiri dari *apa saja* yang menciptakan dan mempertahankan pengendalian seseorang atas orang lain (dan itu) meliputi *semua* hubungan sosial yang mendukung tujuan (pengendalian) itu, mulai dari kekerasan fisik sampai ke hubungan psikologis yang paling halus yang dipakai oleh pikiran seseorang untuk mengendalikan pikiran orang lain".³

Untuk memberikan gambaran tentang perbedaan antara pandangan tentang *power* sebagai suatu kumpulan atribut dari seorang aktor dengan pandangan tentang *power* sebagai suatu hubungan antara dua aktor, berikut ini diberikan contoh. Dalam pandangan pertama, yaitu hanya memandang atributnya saja, seorang petinju dianggap "kuat" (*powerful*) kalau tingginya 180 cm., beratnya 90 kg, berumur antara 20 - 30 tahun, memiliki otot kuat, tampak cerdas dan tangkas. Tetapi, dalam situasi tertentu, petinju yang dianggap kuat ini bisa terbukti lemah kalau dihadapkan (atau dalam hubungan) dengan petinju lain dengan tinggi badan 200 cm, berat 120 kg, lebih muda, lebih sehat, lebih cerdas dan tangkas. Dalam kaitan ini, negeri seperti Malaysia adalah "lemah" kalau dibandingkan dengan Amerika Serikat, tetapi "kuat" kalau dibandingkan dengan Brunei.

Isyu kedua yang diperdebatkan sejak zaman kuno sampai sekarang adalah tentang seberapa banyak sifat daya paksa (militer, ekonomis ataupun psikologis) dimasukkan sebagai unsur *power*. Beberapa ilmuwan politik memandang daya paksa sebagai unsur

2 Kautilya *Arthashastra: Part II*, dikutip dalam Couloumbis dan Wolfe, *op.cit.*

3 Hans J.Morgenthau, *Politics Among Nations*, dikutip dalam Couloumbis dan Wolfe, *op.cit.*

utama kekuasaan. Inis Claude dan James Lee Ray bahkan menyamakan daya paksa dengan kekuasaan.⁴ Sebaliknya, ilmuwan politik lain memandang daya paksa hanya sebagai salah satu dari banyak faktor yang membentuk kekuasaan itu, yaitu meliputi kemampuan ekonomi, kesatuan politik, efektivitas sistem politik, kecakapan kepemimpinan, dan reputasi.

Berikut ini disajikan contoh dua konseptualisasi *power* yang berbeda; yang pertama diajukan oleh Couloumbis dan Wolfe,⁵ sedang yang kedua oleh James Lee Ray.⁶

Pengertian Pertama

Tentang isyu pertama, Couloumbis dan Wolfe mengajukan pendapat bahwa cara terbaik untuk memahami konsep *power* adalah dengan memandangnya sebagai suatu hubungan antara aktor-aktor dengan kehendak yang berbeda. Sebaliknya, cara terbaik untuk mendefinisikan secara operasional dan mengukur kemampuan suatu negara untuk menerapkan kekuasaan adalah dengan memusatkan perhatian pada atribut-atribut spesifik negara itu yang bisa diukur. Tentang isyu kedua, mereka memilih memandang konsep *power* sebagai campuran dari berbagai unsur penerapan pengaruh. Ini mulai dari tindakan yang paling keras, yaitu paksaan militer, ke pemaksaan ekonomis, sampai ke solidaritas ideologis dan persuasi moral. Mereka tidak setuju dengan pendapat yang menyamakan *power* dengan daya paksa, karena itu berarti mengabaikan kenyataan bahwa politik juga meliputi dimensi lain yang mencerminkan kerja sama, kompromi, solidaritas, dan keuntungan timbal-balik.

Power, pengaruh, daya paksa, wewenang (*authority*), penindasan, cinta, benci, diskriminasi, agresi, konflik, dan damai adalah konsep-konsep yang kompleks dan subyektif, dan karena itu sulit didefinisikan secara operasional sehingga bisa diterima semua

4 Kedua ilmuwan ini mendefinisikan *power* sebagai kemampuan militer, yaitu kemampuan membunuh dan menghancurkan. Lihat, Inis Claude, *Power and International Relations* (A.Knopf, 1966), hal. 6. Tentang James Lee Ray, lihat halaman 151 lampiran ini.

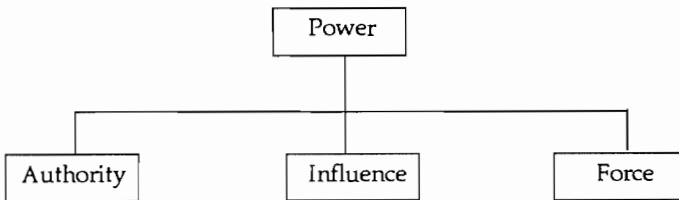
5 Couloumbis dan Wolfe, *op.cit.*

6 James Lee Ray, *Global Politics* (Houghton-Mifflin, 1979), hal.96-100.

orang. Tetapi kita tidak bisa membahas fenomena hubungan internasional dalam buku ini tanpa memiliki kesepakatan tentang definisi itu.

Karena itu Couloumbis dan Wolfe mengusulkan pendefinisian *power* secara luas. Di sini *power* merujuk pada apa saja yang bisa menciptakan dan mempertahankan pengendalian aktor A terhadap aktor B. Dalam hal ini *power* bisa dilihat sebagai memiliki tiga unsur penting. *Pertama*, adalah *daya paksa (force)*, yang bisa didefinisikan sebagai ancaman eksplisit atau penggunaan kekuatan militer, ekonomi, atau sarana pemaksa lainnya oleh aktor A terhadap aktor B demi mencapai tujuan politik A. Unsur *kedua* adalah *pengaruh (influence)*, yang bisa didefinisikan sebagai penggunaan alat-alat persuasi (tanpa kekerasan) oleh aktor A demi menjamin agar perilaku aktor B sesuai dengan keinginan aktor A. Unsur *ketiga* adalah *wewenang (authority)*, yaitu sikap tunduk sukarela aktor B pada arahan (nasehat, perintah) yang diberikan oleh aktor A. Sikap tunduk ini muncul dari persepsi B tentang A, misalnya penghormatan, solidaritas, kasih sayang, kedekatan, mutu kepemimpinan, pengetahuan dan keahlian. Dengan demikian, konsep *power* bisa digambarkan dalam skema berikut:

GAMBAR 5.1.1: Unsur-unsur "Power"



Kadang-kadang, konsep kemampuan (*capability*) diterapkan oleh ilmuwan sebagai sinonim dari *power*. Couloumbis dan Wolfe membedakan konsep *capability* dengan *power*. Di sini kemampuan didefinisikan sebagai atribut-atribut, yang tampak nyata (*tangible*) maupun yang tidak tampak nyata (*intangible*), yang dimiliki negara (atau aktor politik lain) yang memungkinkan aktor itu untuk menerapkan *power* dalam kontaknyanya dengan aktor-aktor lain.

Pembedaan lain yang harus diperhatikan adalah antara kekuasaan sebagai tujuan dan kekuasaan sebagai sarana. Sebagian besar ilmuwan menganggap kekuasaan sebagai "sarana". Artinya kemampuan untuk mengendalikan perilaku orang lain adalah sarana untuk mencapai tujuan lain, yang mungkin lebih tinggi atau berjangka lebih panjang. Kalau tujuan jangka panjang itu meliputi nilai-nilai seperti perdamaian, keamanan, kemajuan nasional, pembangunan ekonomi, penyebaran demokrasi, atau penyebaran komunisme, maka *power* dianggap penting sebagai "mata uang" untuk "membeli" nilai-nilai itu. Tetapi, ilmuwan-ilmuwan lain, terutama penganut "real politik", memandang *power* sebagai sarana dan sekaligus tujuan tindakan politik. Dengan kata lain, penganut "real politik" menganggap tujuan-tujuan mesianistis — seperti penciptaan perdamaian dan kemajuan yang langgeng — tidak mungkin diterapkan untuk jangka pendek dan karena itu tidak relevan dengan proses politik yang sebenarnya, karena proses politik selalu berorientasi pada tujuan jangka pendek. Menurut jalan pikiran ini (yang menekankan pelestarian-diri sebagai tujuan utama suatu negara) *power*, yang bisa "membeli" keamanan, menjadi tujuan.

Yang terakhir, Couloumbis dan Wolfe menekankan bahwa *power* tidak bisa dipandang sebagai suatu hubungan yang statik, berlangsung satu-kali dan satu-arah. *Power* harus dilihat sebagai hubungan yang dinamis, berlangsung terus-menerus, dan dua-arah. Misalnya, kalau hari ini A mengendalikan perilaku B dalam satu isu, tiga bulan atau tiga tahun lagi perimbangan kekuatan itu bisa berubah sehingga B mengendalikan perilaku A dalam isu yang sama. Situasi itu menjadi jauh lebih rumit ketika kita memperhatikan bahwa hubungan kekuasaan antara dua negara bisa berbeda-beda dari satu isu ke isu yang lain, dan tergantung pada kemampuan, kepentingan, dan kemauan para pemimpin untuk menerapkan *power* dan unsur-unsurnya demi mencapai tujuan-tujuan mereka. Karena itu, penting bagi kita untuk menyadari bahwa "power" bisa aktual atau potensial, dan bahwa *power* bisa dibagi ke dalam *power* ekonomi, politik, militer dan tipe-tipe lain. *Power* aktual adalah kekuatan yang sudah tersedia, sedangkan *power* potensial adalah kekuatan yang bisa diciptakan kalau ada kebutuhan, misalnya karena timbulnya situasi krisis.

Yang paling tidak kasat mata dalam hubungan kekuasaan itu adalah kemauan (*will*) seseorang untuk menerapkan *power* yang dimilikinya. Suatu negara kuat yang tidak menyadari kekuatannya atau yang tidak mau atau tidak mampu menentukan bagaimana menggunakan kekuatan itu secara praktis adalah negara lemah (*powerless*).

Sampai sekian tampak jelas bahwa konsep *power*, walaupun pokok dalam studi hubungan internasional, adalah sangat kabur. Karena itu pendefinisian yang lebih tepat sangat diperlukan. Namun, harus diingat bahwa semakin tepat suatu definisi, semakin menyederhanakan, yaitu mengabaikan keanekaragaman unsur-unsur *power* itu.

Operasionalisasi oleh Karl Deutsch

Bagaimana mengetahui kuantitas kekuasaan yang dimiliki seseorang atau suatu bangsa? Atau, bagaimana mengukur kekuasaan? Dalam kaitan dengan pengertian pertama ini, jawabannya diberikan oleh Karl Deutsch.⁷ Ilmuwan ini memulai konseptualisasi kekuasaan dengan membuat analogi antara politik dan ekonomi. Ia memandang kekuasaan seolah-olah sebagai suatu bentuk mata uang yang bisa dipakai oleh pemiliknya untuk "membeli" sesuatu yang bernilai atau mencapai tujuan tertentu. Analogi ini menarik karena dalam kehidupan ekonomi kekuatan seseorang, suatu perusahaan atau negara-bangsa tidak hanya bergantung pada jumlah uang tunai yang dimiliki, tetapi juga pada jumlah kredit yang bisa diperolehnya. Selanjutnya, jumlah kredit yang bisa diperoleh tergantung pada reputasi si peminjam dan kemampuannya untuk membayar kembali. Dalam kehidupan politik, kekuatan suatu negara-bangsa tidak hanya dalam bentuk kemampuan militer dan ekonominya, tetapi juga dalam bentuk kemampuannya memanfaatkan berbagai teknik diplomasi, seperti pembentukan aliansi dan pembuatan perjanjian, demi meningkatkan kuantitas kekuatan nasionalnya.

Untuk mengukur *power* yang dimiliki suatu negara, Deutsch membagi konsep itu ke dalam tiga dimensi atau variabel, yaitu

7 Karl Deutsch dikutip dalam Couloumbis dan Wolfe, *op.cit.*

wilayah, intensitas dan ruang lingkup kekuasaan. Dengan melihat tiga variabel kekuasaan ini kita bisa mengkuantifikasikan dan membuat *ranking* kekuatan nasional berbagai negara, baik kekuatan yang aktual maupun yang diperkirakan.

Wilayah Kekuasaan

Untuk mengetahui wilayah (*domain*) kekuasaan seseorang, kita mengajukan pertanyaan: "Siapa dan apa yang dikenai kekuasaan itu?" Pada umumnya yang menjadi sasaran kekuasaan adalah orang, wilayah dan kekayaan. Deutsch mendefinisikan wilayah kekuasaan sebagai "sekumpulan orang yang perilakunya benar-benar berubah akibat penerapan kekuasaan". Couloumbis dan Wolfe membagi lagi wilayah itu ke dalam "wilayah internal" dan "wilayah eksternal". Wilayah kekuasaan internal suatu negara bangsa meliputi daerah dan penduduk di dalam tapal batas wilayahnya. Kecuali di negara yang sedang mengalami pertikaian perbatasan, perang saudara atau pemberontakan, wilayah internal ini mudah ditentukan. Wilayah kekuasaan eksternal suatu negara-bangsa tidak mudah ditentukan, karena ia meliputi wilayah-wilayah dan penduduk di luarnya yang termasuk dalam "lingkungan pengaruh"-nya.

Pengukuran *wilayah kekuasaan internal* dan pembuatan *ranking* negara-negara berdasar wilayah kekuasaan internal yang dimilikinya, tidaklah terlalu sulit. Misalnya, bisa dilakukan berdasar indikator luas wilayah geografis, besarnya jumlah penduduk yang dikenai oleh kekuasaan pemerintah pusat, dan besarnya Produk Nasional Bruto masing-masing.

Wilayah kekuasaan eksternal adalah konsep yang lebih sulit dioperasionalkan. Sungguh sulit menciptakan ukuran-ukuran kuantitatif yang bisa dipakai untuk *me-ranking* negara-bangsa atas dasar kemampuannya menerapkan kekuasaan di luar batas wilayah geografisnya. Berikut ini adalah beberapa indikator yang selama ini diusulkan oleh ilmuwan hubungan internasional.

Salah satu di antaranya adalah, menyamakan lingkungan pengaruh negara besar dengan sistem aliansi yang mereka bentuk dan menjumlahkan luas wilayah, jumlah penduduk dan produk nasional bruto (PNB) dari anggota-anggota aliansi itu. Dalam hal

Amerika Serikat, kita harus menjumlahkan luas wilayah, jumlah penduduk dan PNB dari semua negara anggota NATO, AS, ANZUS, dan berbagai anggota pakta bilateralnya. Untuk Uni Soviet, kita harus menjumlahkan luas wilayah, jumlah penduduk dan PNB dari Uni Soviet, negara anggota Pakta Warsawa dan anggota pakta bilateral Uni Soviet. Dengan demikian kita bisa mengukur berapa besar wilayah kekuasaan eksternal Amerika Serikat dibanding dengan Uni Soviet.

Analisis tradisional menggunakan konsep-konsep seperti kolonialisme, neokolonialisme, imperialisme, ketergantungan dan intervensi untuk mengukur kekuatan suatu negara-bangsa. Analisis saintifik seperti James Rosenau mengusulkan konsep penetrasi, yang didefinisikannya sebagai "suatu proses di mana anggota suatu masyarakat politik menjadi partisipan dalam proses politik masyarakat lain". Penetrasi ini diukur dengan menggunakan indikator-indikator seperti kehadiran militer negara A di negara B (misalnya, adanya pangkalan dan personel militer), pemberian bantuan asing (militer, ekonomi maupun kemanusiaan), besarnya misi militer di luarnegeri, ketergantungan ekonomi negara B terhadap negara A dan penyebaran pengaruh kultural. Dengan ini kita bisa *me-ranking* berbagai negara-bangsa berdasar kemampuannya melakukan penetrasi terhadap urusan negara lain.

Intensitas Kekuasaan

Untuk *intensitas kekuasaan*, sebenarnya Deutsch menggunakan istilah *range of power* yang didefinisikannya sebagai "perbedaan antara ganjaran yang paling menyenangkan dengan hukuman yang paling menyakitkan yang bisa diberikan oleh pemilik kekuasaan kepada orang-orang yang ada di wilayah kekuasaannya".

Intensitas kekuasaan juga bisa dibagi ke dalam dimensi internal dan eksternal. Misalnya, di dalam negeri pemerintah bisa menerapkan kekuasaannya atas warganya melalui teknik memberi hadiah atau menghukum. Tiran umumnya lebih bertumpu pada ancaman dan hukuman sebagai teknik untuk menciptakan ketertiban. Sebaliknya, pemerintah demokrat lebih mendasarkan diri pada pemberian rangsangan dan ganjaran positif. Karena itu tinggi rendahnya intensitas atau luas- sempitnya *range* kekuasaan domes-

tik para tiran tergantung dari besar kecilnya dan efektivitas aparat keamanan-militer yang mereka miliki. Sebaliknya, intensitas kekuasaan dalam negeri pemerintah demokrat tergantung pada besar-kecilnya anggaran yang bisa dibelanjakan untuk memberi ganjaran pada warganya. Dengan demikian indikator dari intensitas kekuasaan internal pemerintahan yang tirani adalah tingkat efektivitas aparat keamanan-militer; sedang bagi pemerintahan yang demokratis adalah jumlah anggaran belanja untuk kesejahteraan rakyatnya.

Dalam menelaah intensitas kekuasaan eksternal suatu negara-bangsa, kolonialisme bisa dipandang sebagai analog dari tirani. Sebaliknya, aliansi yang saling menguntungkan atau integrasi ekonomi antar negara-bangsa yang setara bisa dipandang sebagai analog dari pemerintah nasional yang demokrat dan adil. Indikator yang dipakai untuk mengukur intensitas eksternal ini mirip dengan indikator intensitas kekuasaan internal. Misalnya, besarnya anggaran belanja pertahanan-keamanan bisa jadi indikator intensitas kekuasaan eksternal yang berorientasi pada "hukuman". Sedangkan besarnya anggaran belanja untuk bantuan asing untuk kesejahteraan sosial bisa jadi indikator intensitas kekuasaan eksternal yang berorientasi pada "ganjaran".

Ruang Lingkup Kekuasaan

Ruang lingkup kekuasaan, oleh Deutsch didefinisikan sebagai "sekumpulan jenis-jenis perilaku, hubungan dan urusan yang secara efektif tunduk pada kekuasaan pemerintah". Hal ini meliputi semua tipe kegiatan yang dicoba diatur oleh suatu pemerintah, baik internal maupun eksternal. Sudah jelas bahwa akibat pertumbuhan teknologi dan kota-kota, ruang lingkup internal kekuasaan pemerintah jadi meningkat pesat. Di zaman *laizzes-faire* di Eropa, misalnya, fungsi-fungsi pemerintah terbatas pada kegiatan menarik pajak, memelihara keamanan dalam negeri dan melakukan peperangan. Dengan berjalannya waktu, peran pemerintah telah meluas dan fungsinya meningkat, terutama dalam bidang-bidang pengaturan seperti perdagangan dalam dan luar negeri, komunikasi, transportasi, pendidikan, pelayanan kesehatan, pengelolaan hubungan perburuhan, penelitian keilmuan, perencanaan pemba-

ngunan, dan sebagainya. Jadi, ruang lingkup kekuasaan internal suatu negara diukur dengan banyaknya jenis kegiatan yang dipengaruhi oleh pemerintah.

Ruang lingkup kekuasaan juga bisa dibagi ke dalam kategori internal dan eksternal. Anggaran belanja pemerintah dan bagan organisasi pemerintah bisa dipakai sebagai bukti tentang luas dan anekaragamnya fungsi-fungsi yang diatur dan diawasi oleh pemerintah. Pengalaman menunjukkan bahwa ruang lingkup internal kekuasaan di negara-negara dengan sistem demokratis dan kompetitif biasanya lebih sempit dibanding dengan di negara dengan sistem ekonomi terpusat. Pada umumnya, pemerintah demokratis liberal mengizinkan lebih banyak inisiatif dan perusahaan swasta dalam bidang ekonomi, sosial dan kultural daripada pemerintah sosialis, terutama pemerintah komunis.

Dengan berjalannya waktu, ruang lingkup eksternal kekuasaan juga meningkat. Hubungan pengendalian yang sederhana, seperti penguasaan tingkah laku negara lain yang lebih lemah melalui penarikan upeti, pengiriman armada laut atau pemaksaan kepatuhan simbolis, telah diganti dengan sistem dependensi dan interdependensi yang kompleks dan multifungsional. Sekarang, satu negara bisa mengendalikan tingkah laku negara lain tanpa mengirim pasukan militer. Ruang lingkup eksternal kekuasaan sudah begitu meluas ke berbagai jenis kegiatan, sehingga suatu negara bisa mengendalikan tingkah laku negara lain melalui penguasaan dalam bidang-bidang seperti teknologi yang vital; sumber energi seperti minyak, uranium dan gas alam; modal untuk investasi; tenaga ahli manajemen; tenaga buruh murah; di samping peralatan militer. Apakah suatu negara memiliki ruang lingkup kekuasaan yang lebih luas atau lebih sempit daripada negara lain diukur dari berapa banyak bidang kegiatan internasional yang dipengaruhi.

Pengertian Kedua

Seperti tampak dalam definisi Morgenthau, pengertian pertama tentang *power* itu menyamakan *power* (kekuatan) dengan *influence* (pengaruh), yaitu "kemampuan mempengaruhi perilaku orang lain". Pandangan ini dikritik oleh James Lee Ray, karena pen-
definisan seperti itu membuat studi politik internasional menjadi

lebih rumit dari seharusnya.⁸ Ia tidak mengatakan bahwa definisi Morgenthau itu salah, karena definisi tentang satu konsep tidak bisa disebut benar atau salah; suatu definisi konsep hanya bisa lebih berguna atau kurang berguna dibanding yang lain, lebih bisa menggambarkan atau kurang bisa. Menurut Ray, walaupun makna yang kita berikan pada suatu konsep tidak harus bertentangan dengan makna yang dimengerti orang awam, tetapi kadang-kadang kita perlu mendefinisikannya secara berbeda dengan yang dimengerti awam, karena definisi yang populer itu mungkin sangat tidak jelas. Dalam kaitan ini, definisi yang menyamakan *power* dengan *influence*, walaupun populer, kurang berguna untuk tujuan memahami politik internasional dibanding dengan definisi yang dengan jelas membedakan *power* dari *influence*.

Hubungan antara "Power" dan "Influence"

Kalau konsep *power* tidak dibedakan dengan *influence*, menurut Ray, hampir tidak mungkin untuk diukur. Kalau konsep itu tidak bisa diukur, maka studi politik internasional akan menjadi studi tentang fenomena yang misterius. Salah satu ilustrasi bagus tentang ini adalah kasus perang antara Amerika Serikat dan Vietnam Utara tahun 1960-an sampai 1970-an. Dengan sekali lihat orang bisa memperkirakan bahwa Amerika lebih kuat daripada Vietnam. Tetapi kenyataannya Vietnamlah yang memenangkan perang itu. Bagaimana kita bisa menjelaskan anomali ini? Paling tidak ada dua kemungkinan penjelasan. *Pertama*, dengan mendefinisikan *power* sebagai pengaruh (kemampuan mempengaruhi perilaku), dan menekankan betapa sulit menentukan pihak mana yang, menurut definisi itu, lebih kuat. Bahkan dalam kasus-kasus yang jelas seperti konflik Amerika-Vietnam itu, keunggulan materiil yang dimiliki Amerika tidak cukup untuk membuatnya lebih kuat atas Vietnam dalam perjuangan kekuatan itu. Siapakah yang pada awal konflik itu menduga bahwa pada akhirnya Vietnam Utara yang keluar sebagai pemenang?

Cara *kedua*, dan yang menurut Ray lebih berguna untuk menjelaskan anomali itu, adalah mulai dengan membuat definisi

8 Ray, *op.cit.*

tentang *power* yang membedakannya dari pengaruh. Ray mendefinisikan *power* sebagai *kemampuan relatif untuk menghancurkan barang dan membunuh orang*.⁹ Berdasar definisi ini, ia menyatakan bahwa walaupun *power* (kekuatan) biasanya menghasilkan *influence* (pengaruh), tetapi tidak selalu mesti demikian. Kenyataan bahwa negara A lebih kuat (dalam pengertian kedua ini) daripada negara B tidaklah berarti bahwa negara A akan selalu berhasil dalam upaya mempengaruhi negara B. Negara A akan mengalami kesulitan mempengaruhi negara B, kalau B mempunyai banyak teman yang kuat dan berpengaruh. Inilah salah satu penjelasan tentang kekalahan Amerika, sebagai pihak yang lebih "kuat", dalam Perang Vietnam. Pemerintah Amerika Serikat menolak desakan kelompok "garis keras" untuk melakukan penghancuran total atas Vietnam Utara, karena khawatir Cina akan ikut campur.

Penjelasan lain tentang mengapa negara yang lebih kuat sulit mempengaruhi negara yang lebih lemah adalah bahwa negara kedua itu mungkin tidak rentan (*vulnerable*) terhadap kekuatan. Mengulangi kasus Vietnam, Vietnam Utara berhasil menahan pengeboman besar-besaran yang dilakukan Amerika karena ekonomi Vietnam Utara yang umumnya pertanian tidak rentan terhadap strategi pengeboman itu. Kalau saja Vietnam Utara waktu itu sudah memiliki industrialisasi yang tinggi dengan kehidupan masyarakat yang lebih moderen, mungkin saja ia akan menderita lebih parah dan lebih mudah dipengaruhi. Karena industrialisasi umumnya mendorong peningkatan kekuatan, mungkin saja dibuat argumen bahwa kalau saja waktu itu Vietnam Utara lebih kuat, mungkin saja akan lebih mudah dipengaruhi.

Penduduk Cina yang sangat besar bisa juga membuat negeri itu mampu menolak untuk dipengaruhi oleh negara yang lebih kuat. Atau paling tidak Mao Zedong pernah berpikir begitu. Ia berkali-kali menyatakan bahwa Cina tidak terlalu takut perang nuklir karena sesudah perang seperti itu masih akan ada jutaan orang Cina yang akan meneruskan perjuangan. Kalau suatu perang nuklir membunuh 200 juta orang di Uni Soviet atau Amerika

9 Kata "relatif" itu untuk menunjukkan bahwa *power* suatu negara tergantung pada ia dihubungkan dengan atau dibandingkan dengan negara-negara lain. Lihat pengertian di atas tentang *power* sebagai hubungan.

Serikat, negara-negara itu akan lenyap. Akan tetapi Cina, walaupun sampai 300 juta yang mati karena perang semacam itu di Cina, negara itu masih akan punya lebih dari 700 juta orang yang bisa membangun kembali masyarakatnya. Perhitungan Mao mungkin saja salah; tetapi kalau saja perhitungan itu benar, Cina merupakan contoh lain tentang suatu negara yang mungkin sulit untuk dipengaruhi karena tidak rentan terhadap *power*.

Masih ada beberapa contoh lain tentang negara yang lebih kuat tetapi tidak mampu mempengaruhi perilaku negara yang lebih lemah. Kalau negara yang lebih lemah itu memiliki sesuatu yang betul-betul dibutuhkan oleh negara yang lebih kuat, maka kekuatan negara kedua itu tidak akan efektif. Negara-negara Timur Tengah, karena memiliki minyak, tidak hanya mampu menolak pengaruh; mereka bahkan mampu menerapkan pengaruh walaupun jelas *power*-nya tidak banyak. Contoh lain lagi, mengulangi yang disinggung di depan, suatu negara mungkin sangat kuat, tetapi tidak mau menggunakan kekuatannya untuk menerapkan pengaruh. Jadi, walaupun pada tahun 1920-an Amerika Serikat mungkin merupakan negara paling kuat di dunia, ia jelas bukan negara yang paling berpengaruh waktu itu. Yang terakhir, senjata nuklir memberikan pada negara seperti Amerika Serikat suatu *power* yang luar biasa besar, yaitu *power* dalam pengertian kemampuan relatif untuk menghancurkan barang dan membunuh orang. Tetapi tambahan *power* akibat pemilikan senjata nuklir itu mungkin sangat berbeda dengan tambahan *influence* yang dihasilkannya. Misalnya, ketika Amerika Serikat memonopoli pemilikan senjata nuklir, ia tidak bisa mencegah Uni Soviet melakukan kudeta di Cekoslovakia tahun 1948, atau blokade Berlin pada tahun yang sama. Kekuatan nuklir Amerika juga tidak membuatnya mampu mempengaruhi Cina untuk tidak ikut campur dalam Perang Korea tahun 1950; begitu juga Vietnam Utara tahun 1960-an tidak khawatir dengan senjata nuklir Amerika.

Kasus-kasus di atas menunjukkan bahwa *power* tidak bisa menghasilkan *influence*, karena ancaman untuk betul-betul menggunakan kekuatan itu tidak dipercaya (*credible*); dan ini tidak hanya terbatas pada situasi yang melibatkan senjata nuklir. Inggris dan Perancis secara bersama-sama jelas lebih kuat daripada Jerman

pada pertengahan 1930-an, tetapi mereka tidak bisa mempengaruhi Hitler karena pemimpin Jerman ini tidak percaya bahwa kedua negara itu akan menggunakan kekuatan gabungan mereka untuk menyerang Jerman.

"Power" Sebagai Daya Paksa

Ada beberapa alasan mengapa *power* dipisahkan dari pengertian *influence*. *Pertama*, kalau kita memakai kerangka konseptual yang menyamakan kedua konsep itu, sangat sulit untuk menjelaskan contoh-contoh peristiwa di atas. Alasan *kedua* berkaitan dengan makna penting *power* itu sendiri. Walaupun menyedihkan, fakta nyata menunjukkan bahwa daya paksa (*force*) memainkan peran penting dalam politik internasional, dan fakta sangat penting ini bisa terabaikan kalau *power* secara konseptual dikacaukan dengan konsep yang lebih rumit, yaitu *influence*. Sebagai satu contoh tentang betapa penting faktor daya paksa dalam politik internasional adalah konflik antara negara-negara Sekutu (negara-negara Anglo-Saxon ditambah Uni Soviet) dengan negara-negara Poros (Jerman, Itali dan Jepang). Selama Perang Dunia II, ketika negara-negara Poros unggul dalam produksi alat-alat yang dipakai untuk menghancurkan barang dan membunuh orang, mereka berhasil memenangkan banyak pertempuran. Tetapi begitu produksi senjata mereka diungguli oleh negara-negara Sekutu, mereka mulai kalah. Semakin jauh mereka ketinggalan dalam produksi senjata, semakin parah kekalahan itu (Lihat Tabel 5.1.1).

Menurut Ray, hal ini menunjukkan bahwa penjelasan atas kemenangan Sekutu sebenarnya sederhana saja; yaitu, bahwa negara-negara Sekutu memenangkan perang karena pada akhirnya mereka memiliki kemampuan lebih besar untuk menghancurkan barang dan membunuh manusia. Pembahasan tentang Perang Dunia II yang membandingkan semangat juang atau keberanian tentara di kedua belah pihak atau keunggulan para jenderal, mungkin hanya membuat masalahnya jadi lebih rumit dari seharusnya.

Mungkin ada yang berpendapat bahwa negara-negara Sekutu bisa memiliki lebih banyak kemampuan menghancurkan mungkin karena faktor-faktor yang tak terlihat seperti keunggulan bentuk

TABEL 5.1.1: Persentase Output Produksi Senjata para Pelaku Utama Perang Dunia II, 1938-1943.

| <i>Negara</i> | 1938 | 1939 | 1940 | 1941 | 1942 | 1943 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Amerika Serikat | 6 | 4 | 7 | 14 | 30 | 40 |
| Kanada | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 |
| Inggris | 6 | 10 | 18 | 19 | 15 | 13 |
| Uni Soviet | 27 | 31 | 23 | 24 | 17 | 15 |
| <i>Total Sekutu</i> | 39 | 45 | 48 | 58 | 64 | 70 |
| Jerman | 46 | 43 | 40 | 31 | 27 | 22 |
| Itali | 6 | 4 | 5 | 4 | 3 | 1 |
| Jepang | 9 | 8 | 7 | 7 | 6 | 7 |
| <i>Total Poros</i> | 61 | 55 | 52 | 42 | 36 | 30 |

SUMBER: Klaus Knorr, *The War Potential of Nations*, dikutip J.L.Ray, *Global Politics* (Houghton-Mifflin, 1979), hal.99.

pemerintahan demokratis atau semangat juang yang lebih gigih. Walaupun pendapat ini benar, Ray mengatakan, kita masih perlu memusatkan perhatian pada *power* sebagai sesuatu yang berbeda dengan *influence*. Sikap ini memberikan dua keuntungan pada kita.

Pertama, pemusatan seperti itu bisa mengingatkan kita bahwa penjelasan terhadap hasil akhir peristiwa seperti Perang Dunia II itu pasti melibatkan kemampuan untuk menghancurkan barang dan membunuh manusia. *Kedua*, sikap itu menegaskan bahwa *power* bisa diukur. *Influence* sulit diukur, dan begitu juga meramalkan dengan tepat kapan *power* akan menghasilkan *influence*. Tetapi mengukur *power*, walaupun tidak mudah, bukan tidak mungkin. Kalau *power* seperti yang diartikan Ray ini diukur, dan "power" itu sendiri memainkan peran penting dalam politik internasional, maka kita akan lebih mudah memahami politik dunia.

Bagaimana Ray mengoperasionalkan konsep *power*? Dari berbagai dimensi kekuatan nasional suatu negara, Ray hanya mengambil tiga di antaranya — yaitu dimensi-dimensi demografis, kemampuan industrial, dan kemampuan militer — dan memakainya untuk mengukur *power*. Dengan ketiga dimensi itu ia membuat indeks yang terdiri dari enam indikator. *Pertama*, indikator jumlah

total penduduk. Dimensi demografis ini dianggap penting dalam membentuk kekuatan nasional. *Kedua* indikator proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan. Indikator ini bisa menunjukkan potensi industrial suatu negara di masa depan yang dekat atau memberikan gambaran tentang *output* industri yang bisa dicapai kalau negara itu terlibat dalam perang yang panjang. *Ketiga*, adalah produksi baja. Kemampuan menghasilkan baja adalah bagian penting dari kemampuan industrial, dan baja adalah bahan penting bagi pengembangan industri lain. Juga, negara harus memproduksi baja sebanyak mungkin kalau ingin mengembangkan dan mempertahankan persenjataan moderen. *Keempat*, indikator konsumsi bahan bakar dalam *metric* ton. Indikator ini bersama-sama dengan indikator produksi baja menunjukkan kemajuan industri negara dengan ekonomi moderen, yaitu yang terdiversifikasi. Indikator kedua, ketiga dan keempat ini mewakili dimensi kemampuan industrial. Indikator *kelima*, adalah jumlah personil militer yang dibiayai negara. Dan terakhir, *keenam*, adalah proporsi belanja militer dalam anggaran belanja negara. Dua yang terakhir ini mewakili dimensi militer. Dengan menggabungkan enam indikator ini, Ray membuat indeks yang dipakainya untuk memperbandingkan kekuatan berbagai negara.

Apendiks 5.2:

KONSEP "BALANCE OF POWER".¹

Konsep yang paling populer di kalangan pengkaji dan praktisi hubungan internasional adalah *balance of power* (perimbangan kekuatan). Walaupun tidak jelas sebagai alat eksplanasi, konsep ini digunakan secara meluas. Dan karena popularitas dan ketidakjelasannya, konsep ini bisa dijadikan contoh tentang persoalan besar yang dihadapi studi politik internasional. Baik konsep *balance* maupun *power* digunakan dengan makna yang berbeda-beda, baik untuk analisa tingkat negara bangsa maupun tingkat sistem internasional. Dalam apendiks ini akan dibahas kurun waktu sejarah (ketika teori *balance of power* paling banyak dianut) dan kemudian mendiskusikan berbagai macam artinya.

Sejarah

Penggunaan konsep *balance of power* bisa ditelusuri kembali sampai ke pemikiran Yunani dan India kuno. Walaupun segi-segi politik dalam hubungan di antara berbagai negara-kota Yunani, negara-kota Itali, kerajaan-kerajaan India dan kerajaan-kerajaan feodal Eropa telah digambarkan sebagai sistem *balance of power*, namun kurun waktu sejarah yang paling jelas dan paling banyak tercatat sebagai sistem itu adalah Eropa pada abad ke-18 dan 19.

Benua Eropa sesudah Perjanjian Westphalia tahun 1648 mengalami timbulnya suatu sistem internasional di mana tindak kekerasan antar negara sangat dikurangi demi tujuan politik tertentu. Beberapa negara besar muncul, dan tidak satu pun memiliki kemampuan untuk mendominasi yang lain. Walaupun mereka bersaing dalam memperebutkan pasar, perdagangan, penguasaan daerah perbatasan, dan hegemoni atas negara-negara yang lebih kecil, namun perilaku mereka didasarkan pada asas saling menghormati eksistensi, kebutuhan, dan potensi masing-masing sebagai

1 Apendiks ini diambil dari Raymond F.Hopkins dan Richard W.Mansbach, *Structure and Process in International Politics* (Harper and Row, 1973), hal.22-29.

calon sekutu di masa depan. Jumlah negara-negara utama dalam sistem itu berubah-ubah antara lima dan enam, yaitu ketika kekuatan satu negara seperti Turki merosot dan yang lain, terutama Prussia, meningkat pesat. Walaupun beberapa negara mengalami peningkatan kekuatan, berfungsinya mekanisme seperti kompensasi dan realiansi, tidak memungkinkan terjadinya agresi besar-besaran dan perpecahan negara besar. Kekerasan hanya kadang-kadang diterapkan; perang-perang kecil dilakukan hanya untuk melakukan perubahan-perubahan kecil, dan perang besar hanya akan dilakukan kalau diperlukan untuk mencegah timbulnya sebuah negara menjadi kekuatan hegemonis.

Sistem yang kemudian berlanjut, walaupun tidak sempurna, sampai dengan abad ke-19 ini bisa berlangsung karena beberapa faktor. Pada akhir perang agama 30 tahun di Eropa, ideologi menjadi tidak penting dan nasionalisme masih belum aktif. Dengan tidak adanya hambatan ideologis maupun keharusan mempertanggungjawabkan pada rakyatnya, para diplomat waktu itu sangat leluasa bertindak. Aliansi-aliansi yang terbentuk bersifat cair dan umumnya pragmatis. Urusan politik internasional umumnya tetap berada di tangan para aristokrat, raja, dan suatu korps diplomat yang kosmopolitan, yang bicara dalam bahasa yang sama (biasanya Perancis) dan memiliki tatacara perilaku dan pengalaman yang sama, serta saling memahami sudut pandang masing-masing. Walaupun asal-usul nasionalnya berbeda, mereka cenderung membentuk suatu masyarakat internasional di mana penguasa suatu negeri lebih banyak memiliki kesamaan dengan para penguasa di negara-negara lain daripada dengan rakyatnya sendiri. Kelas-kelas yang berkuasa mempertahankan konservatisme dan sikap moderat, dan berbagai keluarga raja sering saling berkaitan melalui perkawinan antar dinasti.

Lebih dari itu, akibat dari ekseseks di kurun waktu sebelumnya, menjadi tentara tidak dipandang tinggi. Sumber-sumber bagi pendapatan pemerintah terbatas, dan sama sekali tidak mungkin membiayai suatu angkatan perang yang tetap dan besar. Kaum priyayi tidak dikenai pajak, sedangkan tenaga produktif kelas menengah dan petani tidak boleh diganggu dengan menyuruh mereka berperang. Karena itu dibentuklah tentara bayaran yang

berasal dari sampah masyarakat, seringkali dari negeri lain, dan mereka ini selalu berusaha menghindari pertempuran.

Teknologi selama kurun waktu ini cukup stabil, dan mereka yang saling bermusuhan dengan mudah memperkirakan kekuatan militer dan ekonomi lawan. Stabilitas ini memudahkan tugas negarawan yang berusaha memelihara distribusi kekuatan di antara aktor-aktor utama secara merata. Sikap hati-hati para negarawan dan tidak adanya negara yang bisa mencapai tingkat kemampuan militer yang benar-benar mengungguli lawan membuat perang yang besar dan berlarut-larut di mata para penguasa itu jadi tidak perlu dan bahkan tidak bisa diterima. Dengan pengecualian masa kejayaan Napoleon pada awal abad ke-19, integritas teritorial aktor-aktor besar tidak pernah terancam. Edward Gibbon pada tahun 1782 menulis: "Tentara-tentara Eropa itu berperang dengan kepala dingin dan perang yang mereka lakukan tidak pernah tuntas, siapa yang menang atau kalah. Perimbangan kekuatan akan terus naik-turun, dan kemakmuran kita sendiri atau kemakmuran kerajaan-kerajaan di sekeliling kita mungkin suatu kali meningkat dan kali lain merosot; tetapi peristiwa-peristiwa ini tidak bisa benar-benar mengganggu keadaan bahagia kita secara umum".²

Revolusi Perancis dan ekspansi Napoleon memang mengganggu pola politik internasional yang mapan ini. Salah satu akibatnya adalah bahwa, sejak Napoleon dikalahkan tahun 1815, Kongres Wina dibentuk di bawah bimbingan negarawan Austria Pangeran Klemens von Metternich. Kongres ini adalah awal dari serangkaian konferensi internasional yang diselenggarakan untuk menangani gangguan-gangguan terhadap sistem internasional. Pola diplomasi konferensi ini dikenal sebagai Konser Eropa (the Concert of Europe). Konser ini berusaha melembagakan pola politik internasional pada masa pra-Napoleon dan menangani ancaman-ancaman terhadap stabilitas atau keamanan aktor-aktor besar. Pola diplomasi ini didasarkan pada prinsip-prinsip bahwa penggunaan konsultasi internasional untuk menghindari pertikaian besar, pembatasan tujuan dalam diplomasi internasional, dan berganti-gantinya keanggotaan dalam koalisi-koalisi defensif, adalah baik bagi

2 Dikutip dalam *ibid.*, hal. 26.

sistem secara keseluruhan. Dan asumsi-asumsi ini terus dipegang selama abad ke-19 sampai tahun 1914, ketika pecah Perang Dunia I. Sistem yang beranggotakan beberapa aktor utama, yang tidak ada satu pun yang bisa mengungguli yang lain dan yang memiliki ideologi dan tujuan yang sama, ini merupakan contoh suatu perimbangan kekuatan internasional, yang tujuannya adalah pemeliharaan ketertiban dan keamanan minimum, bukan perdamaian.

Macam-macam Arti

Para pengamat telah menafsirkan bekerjanya sistem *balance of power* dengan cara yang berbeda-beda. Untuk menunjukkan kekacauan konseptual itu, berikut ini ditunjukkan beberapa interpretasi itu.

"*Balance of power*" sebagai *distribusi*. Beberapa penulis menggunakan konsep itu untuk merujuk pada distribusi sumber kekuatan. Negarawan yang menyatakan bahwa perimbangan kekuatan sekarang sedang merugikan pihak Amerika Serikat, menggunakan istilah itu dalam pengertian ini. Ia sebenarnya ingin mengatakan bahwa distribusi sumberdaya dalam sistem internasional sedang berubah sehingga yang dikuasai Amerika Serikat sekarang lebih sedikit daripada sebelumnya. Para penulis lain menyiratkan bahwa perimbangan kekuatan berarti suatu distribusi sumberdaya yang relatif seimbang di antara para partisipan. Mereka berpendapat bahwa dalam kondisi seperti ini tidak ada satu negara pun, atau bahkan suatu koalisi negara yang kecil, yang bisa mengganggu otonomi partisipan lain dan bahwa sistem itu ditandai oleh suatu pola politik yang kompetitif. Konsep distribusi yang merata itu telah diterapkan untuk menyebut suatu perimbangan sederhana yang hanya melibatkan dua aktor maupun suatu perimbangan berganda yang melibatkan beberapa aktor. Sebaliknya, konsep ini juga telah diterapkan untuk menunjukkan adanya distribusi sumberdaya yang timpang, di mana satu aktor yang suka damai bisa menggertak satu aktor agresif yang mencoba mengubah distribusi itu.

"*Balance of power*" sebagai *Kebijaksanaan Nasional*. Metafora perimbangan kekuatan juga telah dipakai untuk menggambarkan

suatu jenis kebijaksanaan tertentu, biasanya kebijaksanaan membentuk aliansi defensif demi mencegah agar suatu koalisi tidak bisa memperoleh posisi dominan. Dalam hal ini paling tidak satu negara (aktor) utama harus berperan sebagai *balancer*. Aktor penyeimbang ini harus secara sadar bertindak untuk mencegah agar tidak satu negara pun bisa memperbesar diri terlalu jauh. Yaitu, ketika ada negara yang melakukan itu, si *balancer* segera bergabung dengan pihak koalisi yang defensif untuk menjamin bahwa si agresor akan bisa dikalahkan. Pada abad ke-18 dan 19, Inggris sering memainkan peran sebagai *balancer*. Negeri ini melakukan intervensi untuk menghentikan ekspansi Perancis di bawah Louis XIV dan kemudian di bawah Napoleon, menentang usaha Spanyol untuk memperoleh kembali koloni-koloninya di Amerika Latin, dan ikut serta dalam Perang Krim untuk menahan ekspansi Rusia. Pada akhir abad ke-19 Edmund Burke menulis bahwa berbagai negara mempunyai peran khusus untuk mempertahankan suatu distribusi kekuatan yang seimbang: "Perancis . . . adalah penjaga kebebasan dan perimbangan Jerman. Inggris . . . mempunyai kepentingan serius untuk menjaga (perimbangan di antara Perancis dan Jerman) . . . Inggris selalu berkepentingan agar kekuatan Perancis tetap dalam batas-batas yang moderat".³

Tetapi penjelasan yang begitu rasional dan deterministik tentang politik luar negeri Inggris itu tidak memuaskan. Benarkah bahwa perilaku Inggris waktu itu memang ditujukan untuk mempertahankan perimbangan kekuatan Eropa? Kenyataannya, kebijaksanaan Inggris waktu itu merupakan hasil dari persepsi para negarawan Inggris dan penilaian subyektif mereka tentang kepentingan Inggris, bukan hasil dari sekumpulan kepentingan yang "obyektif" dan tak berubah. Perilaku Inggris pada kurun waktu itu tidak sekonsisten dan sejelas seperti yang digambarkan oleh eksplanasi *balancer* itu. Juga, mengapa negarawan memilih menjalankan peranan *balancer* itu tidak pernah dijelaskan dalam diskusi tentang *balance of power* itu. Padahal salah satu persyaratan penting bagi teori yang baik adalah kemampuan menjelaskan mengapa. Kalau ingin menilai secara shahih (*valid*) kebijaksanaan

3 Dikutip dalam *ibid.*, hal. 27.

Inggeris selama kurun waktu itu, kita harus meneliti variabel-variabel lain di samping distribusi sumber-sumber kekuatan di Eropa.

Eksplanasi Burke tentang perimbangan kekuatan menunjukkan asumsinya bahwa perbedaan-perbedaan dalam komposisi internal para aktor sedikit sekali pengaruhnya terhadap *output* politik luar negeri. Yang juga terlalu menyederhanakan adalah asumsinya bahwa semua orang melakukan penalaran dengan cara yang sama dan sampai pada kesimpulan atas dasar kriteria obyektif yang disebut "kepentingan nasional"⁴, yang umumnya ditentukan oleh pengaruh-pengaruh yang datangnya dari luar negeri, seperti kuat atau lemahnya negara tetangga dan adanya kesempatan untuk melakukan penaklukan. Banyak analis pada abad ke-18 dan 19 membatasi diri hanya mengidentifikasi kepentingan negara yang "permanen" dan "sementara", atau alasan keberadaannya. Frederick Yang Agung dari Prussia menyatakan bahwa "orang tanpa berpikir lagi harus mengikuti kepentingan negara". Friedrich Meinecke menulis: "Kebijaksanaan kerajaan-kerajaan besar itu selalu sama. Prinsip fundamental mereka adalah merenggut apa saja untuk secara terus-menerus memperluas wilayah mereka".⁵

Yang bisa kita pertanyakan: Apakah mempertahankan suatu distribusi sumberdaya tertentu memang merupakan kebijaksanaan aktual suatu negara-bangsa? Apakah itu bukan akibat dari kehendak individu-individu yang menganut asumsi-asumsi analisa perimbangan kekuatan ini? Ketika Dean Rusk menjadi Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, ia menyatakan dalam suatu konferensi pers bahwa kalau Amerika tidak menjalankan kebijaksanaan membendung komunisme di Asia Tenggara, maka Cina akan bisa mengubah "perimbangan kekuatan" di wilayah itu.⁶ Apakah pandangan ini bukan pencerminan dari asumsi-asumsi yang dianut Rusk tentang *balance of power*? Kekhawatiran Rusk tentang akibat buruk dari penarikan pasukan Amerika dari Asia Tenggara jelas timbul dari asumsi-asumsi itu. Ia yakin bahwa suatu perubahan

4 Lihat Apendiks 5.4 berikut.

5 Dikutip dalam Hopkins dan Mansbach, *op-cit.*, hal. 27

6 *Ibid*, hal.28.

distribusi sumberdaya akan merusakkan posisi kekuatan salah satu pihak atau sistem secara keseluruhan.

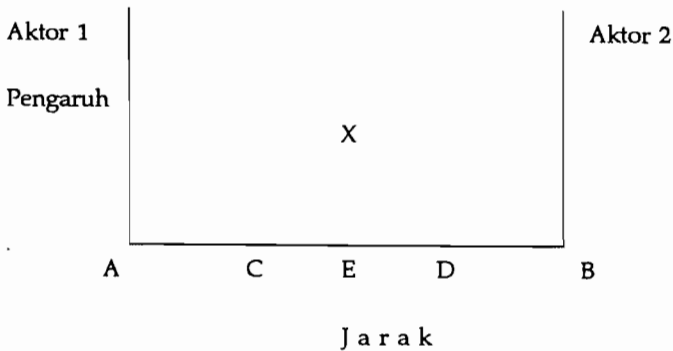
Salah satu alasan mengapa orang menyukai kebijaksanaan perimbangan kekuatan ialah, adanya keyakinan bahwa semua negara punya kecenderungan alamiah untuk memperbesar kekuasaannya. Para pemimpin yang bertindak atas dasar asumsi ini bisa mendorong terjadinya sesuatu yang seharusnya tidak usah terjadi. Artinya, kebijaksanaannya itu bisa mendorong lawan yang memang diduga agresif untuk betul-betul bertindak agresif. Para negarawan yang menafsirkan peristiwa dan mendorong pelaksanaan kebijaksanaan perimbangan itulah yang menjadi sarana yang melanggengkan sistem perimbangan kekuatan. Juga jelas bahwa faktor paling penting bagi keberhasilan pelaksanaan sistem perimbangan kekuatan di Eropa abad ke-18 dan 19 ialah adanya asumsi dan tujuan yang sama di kalangan pemimpin utama Eropa. Jadi, *balance of power* bukanlah sesuatu yang ditetapkan secara obyektif, melainkan tergantung pada penafsiran subyektif individu.

"*Balance of power sebagai ekuilibrium.* Interpretasi ketiga tentang konsep ini lebih abstrak daripada dua yang pertama. Interpretasi ini melibatkan suatu model pada tingkat agregat yang bermaksud menjelaskan atau meramalkan tindakan-tindakan negara berdasar ciri-ciri sistematis. Ekuilibrium dipandang sebagai suatu hubungan di antara variabel-variabel utama sistem itu (seperti distribusi sumberdaya atau sikap dan kebijaksanaan negara-negara), yang begitu erat sehingga perubahan di satu variabel pasti akan menimbulkan perubahan di variabel lain. Ekuilibrium terpelihara hanya kalau variabel-variabel itu tidak berubah terlalu cepat atau terlalu banyak. Pendekatan ini berasumsi bahwa selama masih ada distribusi sumberdaya yang cukup seimbang di antara lima atau lebih aktor, kebijaksanaan mereka akan tetap moderat, dan upaya oleh satu aktor untuk memperoleh posisi hegemoni akan bisa digagalkan oleh kekuatan pengimbangannya.

Letak terjadinya ekuilibrium itu adalah perbatasan di mana wilayah pengaruh para aktor itu bertemu. Akibat dari jarak geografis, kultural dan organisasional, pengaruh bisa menurun. Semakin jauh jarak geografis, kultural dan organisasional suatu tempat dari pusat produksi sumberdaya, semakin merosot pula

pengaruh itu. *Gambar 5.2.1* melukiskan gagasan ini. Para aktor bisa menerapkan pengaruh atas suatu wilayah sampai ia menemui kekuatan penyeimbang yang setara. Pada titik X, pengaruh kedua aktor itu setara; AE mewakili wilayah pengaruh aktor pertama, BE adalah wilayah aktor kedua, dan CD adalah wilayah yang diperebutkan.

GAMBAR 5.2.1: Model Ekuilibrium Sederhana



SUMBER: R.F.Hopkins dan R.W.Mansbach, *Structure and Process in International Politics* (Harper & Row, 1973), hal.28.

Kalau suatu ekuilibrium umum terdapat di antara semua aktor, maka ketika pengaruh satu aktor meningkat atau merosot, titik ekuilibrium akan berpindah, kecuali terjadi perubahan-perubahan yang mengimbangi atau mengkompensasi di kalangan aktor-aktor lain. Model ini tidak memungkinkan analisa tentang motif-motif para aktor. Model ini hanya berasumsi bahwa pemilikan sumberdaya menjamin suatu aktor untuk menguasai suatu wilayah sampai aktor itu diimbangi oleh kekuatan aktor lain.

Dalam interpretasi tentang model *balance of power* ini, perpindahan keanggotaan koalisi dianggap harus terjadi karena negara-negara itu berusaha memelihara suatu ekuilibrium relatif. Prediksinya adalah bahwa kalau ada beberapa aktor besar dengan sumberdaya yang relatif seimbang, mereka akan berusaha mempertahankan distribusi relatif itu. Dalam pandangan ini suatu negara *secara otomatis* akan menyesuaikan diri kalau ada peningkatan

kekuatan pada negara lain dalam sistem itu dengan cara meningkatkan sumber-sumber kekuatan mereka sendiri, dengan membentuk aliansi, atau dengan menentang negara yang melakukan ekspansi itu. Pertumbuhan satu negara, walaupun menghasilkan tambahan bagi wilayah pengaruhnya, akan secara efektif diimbangi oleh peningkatan kekuatan aktor-aktor lain, yang mungkin bisa meningkatkan kekuatan negara-negara lawan itu sehingga mereka bisa mengungguli dan menghentikan upaya ekspansi negara pertama itu. Ahli sejarah Arnold Toynbee berpendapat bahwa *balance of power* bekerja

"untuk menjaga agar kaliber rata-rata negara-negara tetap rendah dalam setiap kriteria pengukur kekuatan politik . . . suatu negara yang mencoba meningkatkan kalibernya di atas kaliber rata-rata yang berlaku, secara hampir otomatis, akan menjadi sasaran tekanan dari semua negara-negara anggota konstelasi politik yang sama"⁷.

Model ekuilibrium ini memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, model itu berasumsi bahwa karakteristik sistemis menentukan strategi aktor-aktor nasional dan bahwa beroperasinya mekanisme *balance of power* itu betul-betul otomatis. Pada kenyataannya, dalam sejarah pola-pola penyesuaian kekuatan itu tidak berjalan otomatis dan tergantung pada kemampuan para negarawan untuk melihat dan menafsirkan perubahan secara tepat. *Kedua*, dalam model itu, *power* didefinisikan sebagai "sumberdaya yang menimbulkan kemampuan mempengaruhi". Kemudian dikatakan bahwa suatu perubahan dalam sumberdaya hanya akan bisa mempengaruhi perimbangan kekuatan kalau perubahan itu mempengaruhi *power*. Dalam kasus-kasus spesifik, sangat sulit mengetahui apakah perubahan-perubahan dalam sumberdaya itu betul-betul meningkatkan atau mengurangi pengaruh satu aktor. Terakhir, model itu tidak memperhitungkan tujuan dan motivasi negara-negara, berdasar asumsi bahwa setiap negara akan menggunakan pengaruhnya untuk terus melakukan ekspansi sampai ia menemukan perlawanan yang efektif. Tetapi terdapat banyak kejadian yang menunjukkan bahwa negara-negara tidak berperilaku seperti itu. Banyak negara yang hanya melakukan sedikit peningkatan sumberdaya demi memperoleh pengaruh dalam politik internasional.

7 Dikutip dalam *ibid.*, hal.29.

"*Balance of power*" sebagai *preskripsi*. Dalam setiap definisi tentang *balance of power* yang dibahas di sini terdapat kesan *preskriptif*: suatu asumsi bahwa "*balance*" *seharusnya* dipertahankan, biasanya demi perdamaian atau stabilitas. Rekomendasi seperti itu biasanya diajukan oleh mereka yang menyukai *status quo*. Sebaliknya, negara-negara revolusioner atau revisionis cenderung menolak *balance*. Dalam penggunaannya sebagai *preskripsi*, metafora *balance of power* itu tidak memberikan deskripsi tentang realitas ataupun teori tentang perilaku negara-negara; pada kenyataannya, gagasan *balance of power* sebenarnya adalah semboyan kaum konservatif. Sejak perang Arab-Israel tahun 1967, Israel telah menemukan distribusi wilayah dan sumberdaya militer yang menguntungkan kepentingan keamanannya dan karena itu ia minta bantuan Amerika Serikat untuk membantu "memelihara *balance of power* di Timur Tengah". Sebaliknya, negara-negara Arab, yang kehilangan banyak wilayah dan dalam posisi militer yang lebih lemah, mencoba mencari bantuan Uni Soviet untuk "mengubah *balance of power*".

Ringkasan

Karena *balance of power* bisa memiliki berbagai arti; kadang pada waktu yang sama, ia bisa menjadi konsep yang membingungkan dan tidak memberi tuntunan yang jelas dalam penelitian. Konsep itu bisa merujuk pada tujuan-tujuan aktor atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang direkomendasikan oleh beberapa negarawan. Sebaliknya, ia juga bisa berarti suatu teori umum bahwa kompetisi majemuk dalam suatu konsensus minimum akan menimbulkan "aturan-aturan" sistem yang menyebabkan setiap perubahan akan menghasilkan perubahan tandingannya. Walaupun dalam beberapa periode sejarah model ini tampak berlaku, anggapan bahwa model itu otomatis merupakan kesalahan, dan asumsi determinisme yang mendasari model itu tidak bisa diterima. Mereka yang memandang perimbangan kekuatan yang berlaku menguntungkan posisinya seringkali melakukan lompatan dari yang "senyatanya terjadi" ke yang "seharusnya terjadi"; artinya *balance* itu dianggap perlu dipertahankan.

Berdasar pengertian tentang konsep dalam Bab 5 ini, dapatlah

disimpulkan bahwa konsep *balance of power* membingungkan, karena konsep ini tidak memiliki ciri-ciri konsep seperti diuraikan dalam bab itu. Bahkan kita pun tidak begitu pasti apakah *balance of power* itu konsep, model, metafora atau teori. Akibatnya, konsep itu tidak punya definisi yang disepakati oleh para ilmuwan dan negarawan, dan sama sekali tidak berguna sebagai penuntun dalam pembuatan kebijaksanaan. Dalam pengertian tingkat analisa, konsep ini juga dipertanyakan. Tampaknya sebagian besar versi gagasan ini diterapkan pada analisa sistemik tentang sistem internasional yang anarkis untuk membuat prediksi tentang perilaku aktor pada tingkat negara-bangsa. Dalam penerapan seperti ini kita menemukan kesalahan-kesalahan metodologis yang disebabkan menarik kesimpulan tentang satu tingkat analisa dengan menggunakan atribut-atribut tingkat analisa lain — yang disebut *ecological fallacy* dan *fallacy of composition*.⁸

Pembahasan ini untuk menunjukkan bahwa konsep dan teori yang tidak jelas dan punya banyak arti seperti *balance of power* tidak membantu upaya mempelajari hubungan internasional secara sistematis. Konsep seharusnya membantu kita untuk mencari faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya suatu kejadian internasional.

8 Lihat dalam pembahasan tentang tingkat analisa dalam Bab 3.

Apendiks 5.3:

KONSEP KEPENTINGAN NASIONAL

Sesudah *power*, kepentingan nasional (*national interest*) adalah konsep yang paling populer dalam analisa hubungan internasional, baik untuk mendeskripsikan, menjelaskan, meramalkan maupun menganjurkan perilaku internasional. Analisis sering memakai konsep "kepentingan nasional" sebagai dasar untuk menjelaskan perilaku luar negeri suatu negara. Misalnya, Jepang memberi bantuan keuangan pada Indonesia karena kepentingan nasionalnya, yaitu menjamin kelancaran pasok atau *supply* bahan dasar bagi industrinya. Selain itu, konsep ini juga sering dipakai sebagai pengukur keberhasilan suatu politik luar negeri, yaitu untuk evaluasi. Misalnya, kalau kepentingan nasional Jepang adalah menjamin kelancaran pasok bahan dasar bagi industrinya, apakah bantuan pada Indonesia bisa mendukung pencapaian kepentingan nasional?

Analisa seperti di atas sangat populer dalam studi ini. Hampir semua ilmuwan maupun praktisi hubungan internasional sepakat bahwa, alasan pembenar utama bagi tindakan suatu negara adalah kepentingan nasional. Tetapi kalau sampai pada masalah konseptualisasi dan definisi, para ilmuwan dan praktisi itu berbeda pendapat: Apakah definisi "kepentingan nasional" yang baku dan bisa diterima secara luas? Secara spesifik, apakah yang menjadi kepentingan nasional suatu negara dan rakyatnya pada suatu waktu dan dalam hal suatu isu? Siapa yang menentukan urutan-prioritas tindakan yang akan dilakukan negara, serta kapan dan bagaimana urutan-prioritas itu harus diterapkan? Bagaimana dan siapa yang menentukan bahwa si A adalah lawan dan si B adalah kawan? Apa peranan pemerintah ketika terjadi perselisihan pendapat yang serius di dalam negeri tentang tujuan nasional? Jawaban para ilmuwan dan praktisi terhadap pertanyaan-pertanyaan ini sangat berbeda. Dan inilah yang akan menjadi topik apendiks ini.

*Pemikiran Morgenthau.*¹

Cara berpikir seperti dalam contoh di atas dikembangkan terutama oleh Hans J. Morgenthau.² Bersama-sama dengan konsep *power*, kepentingan nasional (*national interest*) merupakan pilar utama bagi teorinya tentang politik luar negeri dan politik internasional yang *realis*. Pendekatan Morgenthau ini begitu terkenal sehingga telah menjadi suatu paradigma dominan dalam studi politik internasional sesudah Perang Dunia II. Pendekatan *power* dan *national interest* serta asumsi-asumsinya yang *statecentric* telah mendominasi literatur dan penelitian tentang politik internasional di mana-mana, baik yang bersifat "tradisional" maupun yang "behavioral".³ Karena itu, layak kalau pembahasan tentang kepentingan nasional ini dimulai dengan diskusi tentang pemikiran ilmuwan ini.

Pemikiran Morgenthau didasarkan pada premis bahwa *strategi diplomasi* harus didasarkan pada *kepentingan nasional*, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologi yang dianggapnya utopis dan bahkan berbahaya. Ia menyatakan kepentingan nasional setiap negara adalah *mengejar kekuasaan*, yaitu apa saja yang bisa *membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara* atas negara lain. Hubungan kekuasaan atau pengendalian ini bisa diciptakan melalui *teknik-teknik paksaan* maupun *kerja sama*. Demikianlah, Morgenthau membangun konsep abstrak dan yang artinya tidak mudah didefinisikan, yaitu kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*), yang dianggapnya sebagai sarana dan sekaligus tujuan dari tindakan politik internasional. Para pengkritiknya, terutama ilmuwan dari aliran saintifik, menuntut definisi operasional yang jelas tentang konsep-konsep dasar itu. Tetapi Morgenthau tetap bertahan pada pendapatnya bahwa konsep-konsep abstrak seperti kekuasaan dan kepentingan itu tidak dapat dan tidak boleh dikuantifikasikan.

Morgenthau percaya bahwa tindakan politik bukanlah feno-

1 Ulasan tentang Morgenthau ini diambil dari tulisan T.A.Coulombis dan J.H.Wolfe, *Introduction to International Relations* (Prentice-Hall, 1986), hal.113-116.

2 H.J.Morgenthau, *Politics Among Nations* (A.Knopf, 1978).

3 Lihat bagian akhir Bab 4.

mena yang terbatas, tepat dan bisa diobservasi dengan jelas. Karena itu, kalau konsep-konsep politik harus mencerminkan setepat-tepatnya kenyataan politik yang memang kabur, maka konsep-konsep itu jangan diberi definisi yang terlalu pasti. Menurut Morgenthau, "Konsep kepentingan nasional itu dalam dua hal mirip dengan 'konsep umum' dalam Konstitusi (Amerika), seperti kesejahteraan umum dan hak perlindungan hukum. Konsep itu memuat arti minimum yang inheren di dalam konsep itu sendiri, tetapi di luar pengertian minimum itu konsep tersebut bisa diartikan dengan berbagai macam hal yang secara logis berpadanan dengannya. Isi konsep itu ditentukan oleh tradisi politik dan konteks kultural keseluruhan di dalam mana suatu negara merumuskan politik luar negerinya".⁴

Arti minimum yang inheren di dalam konsep kepentingan nasional adalah kelangsungan hidup (survival). Tetapi, kelangsungan hidup siapa? Dalam pandangan Morgenthau, kemampuan minimum negara-bangsa adalah melindungi identitas fisik, politik dan kulturalnya dari gangguan negara-bangsa lain. Diterjemahkan dalam pengertian yang lebih spesifik, negara-bangsa harus bisa mempertahankan integritas teritorialnya (yaitu identitas fisiknya); mempertahankan rezim ekonomi-politiknya (yaitu identitas politiknya), yang mungkin saja demokratis, otoriter, sosialis, atau komunis, dan sebagainya; serta memelihara norma-norma etnis, religius, linguistik, dan sejarahnya (yaitu, identitas kulturalnya). Menurut Morgenthau, dari tujuan-tujuan umum ini para pemimpin suatu negara bisa menurunkan kebijaksanaan-kebijaksanaan spesifik terhadap negara lain, baik yang bersifat kerja sama maupun konflik. Misalnya, perlombaan persenjataan, perimbangan kekuatan, pemberian bantuan asing, pembentukan aliansi, atau perang ekonomi dan propaganda.

Sejak lama, para pengritik menunjukkan bahwa konsep kepentingan nasional itu sulit dipahami. Mereka mengajukan masalah-masalah sebagai berikut:

(Pertama) bagaimana membedakan kepentingan nasional dari kepentingan kelompok, kelas, elit yang berkuasa, atau kepentingan

4 Morgenthau dikutip dalam Coulombis dan Wolfe, *op.cit.*

asing yang diperjuangkan oleh kelompok dalam negeri? Dengan kata lain, pertanyaan itu bisa dirumuskan sebagai berikut: bagaimana, oleh siapa, dan atas dasar apa kepentingan nasional Indonesia, Malaysia, Jepang, Amerika Serikat dan Uni Soviet ditentukan? Jawaban Morgenthau terhadap pertanyaan ini sederhana tetapi tidak langsung. Menurut ilmuwan ini, kepentingan nasional adalah hasil kompromi dari kepentingan-kepentingan politik yang saling bertentangan; ini bukan suatu *ideal* yang dicapai secara abstrak dan saintifik, tetapi merupakan hasil dari persaingan politik *internal* yang berlangsung terus-menerus. Pemerintahlah, melalui berbagai lembaganya, yang pada akhirnya paling bertanggung jawab dalam mendefinisikan dan menerapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diarahkan untuk mencapai kepentingan nasional.

Kedua, seberapa luas ruang lingkup dan seberapa jauh intensitas kepentingan nasional suatu negara? Jawaban Morgenthau adalah bahwa kepentingan nasional suatu negara harus sesuai dengan kemampuannya. Misalnya, adalah salah bila negara seperti Perancis atau Inggris pada dasawarsa 1980-an ingin memperoleh status adikuasa (*superpower*), yaitu berusaha menerapkan pengaruh untuk menyelesaikan pertikaian di seluruh dunia. Selanjutnya, Morgenthau akan berargumen bahwa universalisme nasionalis (yaitu keinginan untuk mengubah seluruh dunia seolah-olah menjadi negara tunggal) adalah jauh di luar jangkauan kemampuan negara-bangsa, walaupun negara itu adalah Amerika Serikat atau Uni Soviet.

Ketiga, bagaimana seharusnya kepentingan nasional suatu negara dihubungkan dengan kepentingan negara-negara lain? Menurut Morgenthau, diplomat yang baik adalah diplomat yang rasional, dan diplomat yang rasional adalah diplomat yang *prudent*. Prudence adalah kemampuan menilai kebutuhan dan keinginan sendiri sambil dengan seksama menyeimbangkannya dengan kebutuhan dan keinginan orang lain: "Kepentingan nasional suatu bangsa yang tidak hanya sadar akan kepentingannya sendiri, tetapi juga kepentingan bangsa lain, harus didefinisikan dalam pengertian yang cocok dengan bangsa-bangsa lain itu. Dalam suatu dunia yang multinasional, ini adalah persyaratan moralitas politik; dalam suatu abad di mana perang bersifat total ini juga persyaratan bagi

kelangsungan hidup".⁵ Hal ini sesuai dengan asumsi Morgenthau bahwa sistem internasional bukanlah sistem yang penuh keselarasan tetapi juga bukan sistem yang ditakdirkan untuk selalu menimbulkan perang. Menurut asumsi Morgenthau, di dunia ini selalu ada konflik dan ancaman terjadinya perang, ada yang gawat dan ada yang tidak terlalu serius, dan itu semua bisa dikurangi dengan cara sedikit demi sedikit menyesuaikan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan melalui tindakan diplomatik.

Masalah terakhir, bagaimana seharusnya kepentingan nasional dikaitkan dengan keharusan jaminan keamanan kolektif (global) atau jaminan keamanan selektif (regional)? Morgenthau menentang tindakan negara yang didasarkan pada prinsip-prinsip abstrak dan universal selain prinsip kepentingan nasional. Kalau keamanan masing-masing negara di dunia harus dijamin oleh semua negara di dunia (suatu persyaratan teori jaminan keamanan kolektif), maka konflik tidak akan bisa dilokalisasi dan setiap pertikaian akan dengan cepat meningkat, dan ini sangat berbahaya pada zaman nuklir ini. Karena itu, Morgenthau sangat skeptis terhadap para pemimpin yang mendasarkan kebijaksanaan pada jaminan keamanan kolektif dan bukan pada kepentingan nasional. Misalnya, ia dengan tegas menentang intervensi Amerika di mana pun di dunia yang didasarkan pada prinsip-prinsip jaminan keamanan kolektif atau untuk mempertahankan demokrasi. Begitu juga ia sangat kritis terhadap intervensi Soviet yang mengatasnamakan komunisme dunia dan solidaritas sosialis.

Tentang kaitan antara "kepentingan nasional" dengan "kepentingan regional", sekali lagi Morgenthau menyatakan bahwa kepentingan nasional mendahului kepentingan regional. Bagi teoritis ini, aliansi yang bermanfaat harus dilandasi oleh keuntungan dan keamanan timbal-balik negara-negara yang ikut serta, bukan pada ikatan-ikatan ideologis atau moral. Suatu aliansi regional yang tidak betul-betul memenuhi kepentingan negara yang ikut serta (seperti yang didefinisikan oleh pemerintahnya), tidak mungkin bertahan atau tidak akan efektif dalam jangka panjang.

Terhadap aliran pemikiran realis seperti dicontohkan oleh

Morgenthau ini, masih harus diajukan satu pertanyaan pokok: Berhubung adanya pergulatan antara motivasi realis dan motivasi idealis dalam batin manusia, bagaimana orang mengejar kepentingan nasional secara *prudent*? Jawaban kaum realis adalah bahwa keputusan tentang kepentingan nasional harus selalu dibuat berdasar keuntungan nasional yang kongkrit dan bisa ditunjukkan (dalam batas-batas *prudence*) dan bukan berdasar kriteria yang abstrak dan impersonal, seperti moralitas, hukum dan ideologi. Contoh tentang seorang negarawan yang bertindak atas dasar keuntungan nasional kongkrit dan bukan asas moralitas adalah Presiden Lincoln. Pada tahun 1862, ia menulis:

Kalau ada mereka yang tidak mau menyelamatkan Uni (negara AS;pent.) kecuali perbudakan tetap dipertahankan, saya tidak setuju dengan mereka. Kalau ada mereka yang tidak mau menyelamatkan Uni kecuali pada saat yang sama boleh menghancurkan perbudakan, saya tidak setuju dengan mereka. Tujuan paling tinggi saya dalam perjuangan ini adalah menyelamatkan Uni dan bukan untuk mempertahankan ataupun menghancurkan perbudakan. Kalau saya bisa menyelamatkan Uni tanpa membebaskan *satu* budak pun, saya akan lakukan itu, dan kalau saya bisa menyelamatkannya dengan membebaskan *semua* budak, saya akan lakukan itu; dan kalau saya bisa menyelamatkannya dengan membebaskan beberapa dan membiarkan yang lain, saya juga akan lakukan itu. Apa yang saya lakukan terhadap perbudakan, dan kaum ras berwarna itu, saya lakukan karena saya percaya itu akan membantu menyelamatkan Uni; dan yang tidak saya lakukan, tidak saya lakukan karena saya tidak percaya bahwa itu akan membantu menyelamatkan Uni. Saya akan berbuat *lebih sedikit* kapan saja saya yakin bahwa yang saya lakukan mengganggu tujuan pokok, dan saya akan berbuat *lebih banyak* kapan saja saya yakin bahwa berbuat lebih banyak akan membantu pencapaian tujuan itu. Saya akan berusaha memperbaiki kesalahan kalau ditunjukkan bahwa itu salah; dan saya akan anut pandangan baru begitu ditunjukkan bahwa itu pandangan benar. Di sini saya telah menyatakan tujuan saya menurut pandangan saya tentang tugas *resmi*; dan saya tidak bermaksud mengubah keinginan *pribadi* yang sering saya ungkapkan bahwa semua orang di mana pun bisa bebas.⁶

Kalimat yang tajam dan kontroversial ini memuat esensi perdebatan antara idealisme dan realisme. Ideal pribadi Lincoln jelas menentang perbudakan dan mendukung kebebasan untuk semua orang di mana pun. Tetapi tugas resmi dia adalah mempertahankan Uni. Ketika ideal pribadinya bertentangan dengan tujuan resminya, ia merasa bahwa ideal itu harus mengalah pada tugas resmi, yaitu

mempertahankan keutuhan Uni.

Dalam hubungan internasional tingkat global, Morgenthau menentang kebijaksanaan yang emosional, dan memilih mencari jalan yang aman. Ia menentang konfrontasi nuklir yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang tidak jelas seperti "membebaskan Polandia dari komunis Soviet" atau "menyelamatkan Chili dari imperialis Amerika". Morgenthau secara konsisten lebih memilih kebijaksanaan pengepungan dan koeksistensi secara damai daripada konfrontasi negara-negara adidaya, yang bisa meningkatkan kemungkinan timbulnya perang nuklir yang menghancurkan semuanya. Dalam mengambil posisi seperti itu, orang bisa menunjukkan kelemahan moral, misalnya, tidak peduli dengan nasib orang lain. Tetapi, sayangnya, dalam suatu dunia yang pluralistis, amoralitas bisa menjadi jaminan kelangsungan hidup, dan *prudence* bisa diletakkan di puncak piramid moralitas politik. Ketika seseorang memukul kita, perilaku berdasar moral mengajarkan agar kita memberikan pipi sebelah lagi untuk dipukul. Perilaku berdasar hukum mengajarkan agar kita mengadukan ke yang berwajib agar si pemukul dihukum setimpal. Tetapi moralitas politik mengajarkan kita untuk memperhitungkan besar tubuh si pemukul dan memberi tanggapan secara *prudent*.

Apa yang harus dilakukan oleh para pemimpin kalau prinsip-prinsip mereka sendiri bertentangan dengan kepentingan publik? Sebagai individu, manusia bebas untuk memberikan hidupnya demi mempertahankan prinsip. Tetapi sebagai pemimpin, yang tugasnya adalah bertindak demi kepentingan kolektif, mereka tidak bebas membuat keputusan yang bisa membahayakan negara dan rakyat, walaupun keputusan itu dibuat demi mempertahankan idealnya sendiri. Kaum realis percaya bahwa moralitas kolektif yang paling tinggi adalah *prudence*, yang disamakan dengan kebutuhan untuk mempertahankan kolektivitas. Misalnya, Morgenthau menyatakan bahwa "tidak bisa ada moralitas politik tanpa *prudence*, yaitu, tanpa pertimbangan tentang konsekuensi politik dari tindakan yang tampaknya bersifat moral".⁷ Menurut realis ini, seorang pemimpin nasional suatu kali mungkin harus berbohong,

7 *Ibid.*

menipu, mencuri, dan berurusan dengan setan, kalau perlu, demi menjamin *kelangsungan hidup* negerinya.

Morgenthau berkesimpulan bahwa perdebatan tentang kaum idealis dan realis itu bukanlah perdebatan tentang moralitas melawan sinisisme, melainkan perdebatan tentang konsepsi yang berbeda tentang moralitas kolektif:

Pertentangan antara utopianisme [idealisme] dan realisme tidak sama dengan pertentangan antara prinsip dan kebijaksanaan [kelonggaran], moralitas dan immoralitas, walaupun beberapa pendukung utopianisme menginginkannya begitu. Pertentangan itu adalah antara satu tipe moralitas politik dengan tipe moralitas politik lain. Yang satu mengambil prinsip-prinsip moral universal yang dirumuskan secara abstrak, sebagai patokan; sedang yang lain mempertimbangkan prinsip-prinsip itu berdasar keharusan moral dari tindakan politik kongkrit, di mana kebaikan dan keburukan masing-masing ditetapkan sesudah dilakukan penilaian secara "*prudent*" terhadap konsekuensi-konsekuensi politik yang bisa ditimbulkannya.⁸

Kritik dari Aliran Sainifik

Gagasan Morgenthau di atas umumnya ditanggapi dengan kritis oleh para pendukung pendekatan saintifik. Berikut ini kita mengulas argumen James N. Rosenau. Ilmuwan ini mendapati bahwa istilah kepentingan nasional dipakai untuk dua kegunaan: *pertama*, sebagai *istilah analitis* untuk "menggambarkan, menjelaskan atau mengevaluasi politik luar negeri"; dan *kedua*, sebagai *alat tindakan politik*, yaitu sebagai "sarana untuk membenarkan, mengecam atau mengusulkan kebijaksanaan".⁹ Bagi praktisi, hal ini memang berguna, karena dengan demikian mereka bisa mendefinisikan tujuan politik luar negeri mereka dalam arti kepentingan nasional, terutama karena konsep itu "sarat nilai". Namun, fakta bahwa konsep ini sarat nilai berarti bahwa ia tidak banyak berguna bagi analis yang ingin menerapkannya sebagai alat analisa bagi penelitian yang menuntut kecermatan dan ketepatan makna. Dalam penelitian seperti ini, keketatan definisi konseptual dan operasional merupakan syarat utama.

Sekalipun demikian, sekali lagi, konsep itu sangat populer

8 *Ibid.*

9 James N. Rosenau, "The National Interest", dalam Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (Free Press, 1971).

dalam pembahasan akademik tentang politik luar negeri. Menurut Rosenau, ada dua kelompok analisis yang menggunakan konsep itu. *Kelompok pertama*, yang bisa disebut *obyektivis*, dengan tokoh Morgenthau, berpendapat bahwa kepentingan yang sebenarnya dari suatu bangsa merupakan kenyataan obyektif yang bisa digambarkan, dan bahwa dengan membuat *outline* tentang kenyataan itu analisis bisa menggunakan konsep kepentingan nasional sebagai pengukur sesuai atau tidaknya, "benar atau tidak"-nya berbagai politik luar negeri yang dijalankan. Jadi, tugas analisis adalah mendeskripsikan apa kepentingan esensial suatu bangsa dan memakainya untuk menilai politik luar negeri bangsa itu.

Kelompok kedua, yang lebih bersifat *subyektivis*, kurang tertarik pada soal evaluasi politik luar negeri. Mereka lebih tertarik menggunakan konsep itu sebagai alat untuk menjelaskan. Mereka berpendapat bahwa dengan menggunakan konsep itu mereka bisa menemukan alasan mengapa para pembuat keputusan politik luar negeri itu memutuskan apa yang telah mereka putuskan. Mereka menyangkal adanya suatu kenyataan obyektif yang bisa dideskripsikan dengan mudah dan yang bisa dipakai sebagai ukuran penilaian sesuai atau tidaknya, "lurus atau menyelerwengnya" suatu kebijaksanaan luar negeri. Jadi para subyektivis ini menganalisa berbagai cara yang dipakai oleh para pembuat keputusan untuk mendefinisikan kepentingan nasional dan melihat definisi ini, yaitu kepentingan nasional, sebagai kunci untuk memahami perilaku politik luar negeri.

Kembali pada pembahasan tentang kelemahan konsep ini, Rosenau menunjukkan bahwa konsep kepentingan nasional tidak bisa menggambarkan atau menjelaskan kenyataan politik internasional. Ia menunjukkan bahwa konsep *nation* sulit didefinisikan. Seperti dalam pertanyaan yang diajukan di atas, kalau disebut "kepentingan nasional", kepentingan siapa yang dimaksudkan? Kepentingan kelompok, kelas, elit, ataukah kepentingan pemerintah yang berkuasa pada suatu waktu?

Ia juga menunjukkan kelemahan aliran obyektivis. Yaitu bahwa walaupun mungkin memang terdapat kenyataan obyektif (misalnya, suatu situasi di mana politik luar negeri tertentu memang benar-benar membantu pencapaian kepentingan nasional), namun

kenyataan itu tidak bisa diketahui. Karena setiap konsepsi tentang kepentingan nasional didasarkan pada nilai-nilai, maka setiap ungkapan tentang kenyataan obyektif cenderung dipengaruhi oleh nilai-nilai analis yang mengungkapkannya. Walaupun kaum obyektivis menyatakan bahwa ukuran tepat tidaknya suatu kebijaksanaan tidak sarat nilai; ukuran yang dipakai adalah ukuran obyektif kekuatan negara (*state's power*). Morgenthau, misalnya, dengan tegas menyatakan perilaku negara dalam hubungan internasional dituntun oleh pengejaran kepentingan nasional, dan kepentingan nasional itu adalah memperoleh, mempertahankan atau memperbesar kekuatan negara. Dan seperti telah diungkapkan oleh para kritisi, konsep *power* itu sama tidak jelasnya dengan konsep *interest* yang dibicarakan sekarang.

Kelompok subyektivis memang terhindar dari kesalahan menganggap bahwa kepentingan nasional memiliki kenyataan obyektif. Namun, kelompok ini juga menghadapi kesulitan dalam mengidentifikasi sumber dari berbagai konsepsi tentang kepentingan nasional, terutama kalau tidak ada "juru bicara resmi" kepentingan itu. Misalnya, tidak ada informasi yang menunjukkan siapa yang mengusulkan kebijaksanaan politik luar negeri, siapa yang menentangnya. Selain itu juga ada persoalan bagaimana membedakan berbagai definisi kepentingan nasional. Kenyataannya terdapat berbagai definisi yang nilai pentingnya berbeda-beda. Misalnya, kita sering melihat timbulnya perdebatan tentang tujuan suatu kebijaksanaan luar negeri. Ada yang mengartikan persahabatan dengan Amerika Serikat dan perenggangan hubungan dengan Uni Soviet memang perlu demi kepentingan nasional Indonesia; tetapi ada pula yang menolak pengertian itu. Ada yang mengatakan pendudukan Timor Timur sangat penting bagi pencapaian kepentingan nasional Indonesia; tetapi ada pula yang meragukan pendapat itu. Kalau terjadi perbedaan pengertian seperti ini, bagaimana cara mengetahui atau menentukan mana yang bisa jadi pegangan? Bagaimana memilih definisi yang dianggap paling penting? Apa dasar yang dipakai oleh analis untuk menentukan definisi itu? Apakah analis itu tidak dipengaruhi kecenderungan atau nilainya sendiri? Memang mungkin saja analis itu bisa mendudukan dirinya seolah-olah "pembuat keputusan" itu sendiri dan

menimbang-nimbang — dari sudut pandang "pembuat keputusan" itu — definisi kepentingan nasional mana yang paling tepat. Tetapi, sekali lagi, proses ini sangat mudah dipengaruhi oleh nilai yang dianut sang analis sendiri. Kesulitan menganalisa politik luar negeri suatu pemerintahan otoriter dalam hal ini sangat jelas. Sekali lagi, apakah kebijaksanaan luar negeri yang dijalankan pemerintah otoriter itu memang bertujuan mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya? Apakah bukan kepentingan elit penguasa itu sendiri? Masalah esensial yang ditemui dalam pembahasan tentang konsep kepentingan nasional ini adalah bahwa, kepentingan itu didefinisikan oleh proses politik. Definisi kepentingan nasional suatu bangsa pada suatu waktu ditentukan oleh siapa yang berkuasa pada waktu itu.

Karena itu menurut Rosenau konsep kepentingan nasional itu tidak memenuhi janjinya sebagai alat analisa. Konsep itu tidak memperjelas analisa, ia bahkan membingungkan. Tetapi, sekali lagi harus diakui bahwa konsep itu masih dipakai secara meluas dalam perdebatan politik. Karena itu para, pengamat politik harus tahu dan memperhatikan apa yang dimaksud dengan konsep itu.

Dalam kaitan ini, kita bisa belajar dari Joseph Frankel yang juga melakukan survai atas konsepsi itu.¹⁰ Frankel mengklasifikasikan istilah kepentingan nasional ke dalam kategori-kategori yang bisa dipakai untuk menelaah konsep itu dan berbagai penggunaannya. Ia mengklasifikasikan konsep kepentingan nasional ke dalam tiga kategori, yaitu: 1. aspirasional; 2. operasional; dan 3. eksplanatori dan polemik. Frankel memberi catatan bahwa klasifikasi ini hanya bersifat "tipe ideal". Jadi, walaupun mungkin akan terjadi tumpang-tindih (*overlapping*), istilah-istilah yang dibahas di bawah ini bisa dimasukkan ke dalam salah satu kategori itu.

Pada tingkat *aspirasional*, kepentingan nasional dipakai untuk menunjukkan gambaran tentang kehidupan yang baik, serangkaian tujuan ideal, yang kalau mungkin hendak dicapai oleh negara. Jadi bila konsepsi tentang kepentingan nasional diajukan pada tingkat aspirasional saja, itu berarti bahwa kebijaksanaan itu tidak sedang dilaksanakan, tetapi menunjukkan garis besar haluan kebijaksa-

10 Joseph Frankel, *The National Interest* (MacMillan, 1970).

naan tersebut. Kalau ada kesempatan — misalnya karena terjadi peningkatan kemampuan negara atau terjadi perubahan yang menguntungkan dalam lingkungan eksternal yang dihadapi negara (atau kombinasi keduanya) — maka kebijaksanaan yang aspirasional itu bisa menjadi operasional.

Menurut Frankel, ada tujuh sifat konsepsi kepentingan nasional pada tingkat aspirasional: kepentingan nasional itu berjangka panjang; berakar dalam sejarah dan ideologi; merupakan sumber kritik oleh oposisi terhadap pemerintah tetapi bukan merupakan pusat perhatian pemerintah (misalnya, masalah "politik bebas aktif" di Indonesia); memberikan *sense of purpose* (kesadaran akan tujuan) atau harapan terhadap kebijaksanaan; tidak perlu diartikulasikan dan dikoordinasikan secara penuh dan bisa saling bertentangan; tidak memerlukan studi kelayakan; dan lebih ditentukan oleh kehendak politik daripada oleh kemampuan nyata.

Pada tingkat *operasional*, konsep kepentingan nasional menunjuk pada keseluruhan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang betul-betul dilaksanakan. Menurut Frankel, ada delapan perbedaan antara konsepsi operasional tentang kepentingan nasional ini dengan konsepsi yang aspirasional, yaitu: kepentingan nasional yang operasional itu berjangka pendek dan bisa dicapai dalam waktu yang tidak terlalu lama; sering muncul dari pertimbangan keharusan atau keperluan; merupakan perhatian utama pemerintah dan partai yang berkuasa; lebih dipergunakan dalam cara yang deskriptif daripada normatif; karena keharusan penerapannya, kontradiksi tidak mudah ditolerir; diterjemahkan ke dalam kebijaksanaan berdasar perhitungan akan prospek keberhasilannya; lebih ditentukan oleh kemampuan untuk melaksanakan daripada oleh kehendak politik; dan kepentingan itu bisa diatur ke dalam program-program dan minimum, di mana program maksimum itu mewakili kepentingan nasional pada tingkat aspirasional.

Menurut Frankel, faktor yang paling penting dalam politik luar negeri adalah hubungan timbal balik antara dua tingkatan ini. Hubungan antara tingkat aspirasional dan tingkat operasional ini dipengaruhi oleh sifat dari apa yang oleh Frankel disebut *net achievement capability*, yaitu hubungan antara tujuan, kemampuan dan kendala, yang menentukan apa yang betul-betul dicapai oleh

negara dalam lingkungan eksternalnya. Namun, dalam dunia nyata, perbedaan antara tingkat aspirasional dan operasional itu tidak bisa dilihat. Ini terutama sekali adalah perbedaan analitis.

Ketidajelasan ini ditimpali lagi oleh tingkat ketiga dalam penggunaan konsep kepentingan nasional ini, yaitu tingkat eksplanatori dan polemik. Pada tingkat ini, konsep kepentingan nasional dipakai untuk menjelaskan, mengevaluasi, merasionalisasikan dan mengkritik politik luar negeri. Alasan utama penggunaan ini adalah untuk membuktikan kebenaran argumen sendiri dan kesalahan argumen lawan. Konsep itu tidak dipakai sebagai sarana untuk mendeskripsikan dan menganjurkan perilaku, walaupun nampaknya demikian. Masalah lebih lanjut, menurut Frankel, adalah kesulitan membedakan antara penggunaan istilah itu pada tingkat eksplanatori dan polemik dengan penggunaannya pada tingkat aspirasional atau operasional, seperti misalnya dalam pernyataan-pernyataan pemimpin negara.

Seperti dikatakan oleh ilmuwan Inggris ini, konsep kepentingan nasional itu sangat sulit untuk diterapkan oleh para analis. Namun ia mengakhiri ulasannya dengan menelaah sesuatu yang mungkin dipakai oleh analis untuk membedakan antara ketidakteraturan dan saling pertentangan di dalam persepsi tentang kepentingan nasional setiap negara dengan masalah-masalah yang ditemui oleh metode penelitian yang digunakan. Ia mengajukan pendapat bahwa dalam suatu negara suatu persepsi yang jelas tentang kepentingan nasional bisa digambarkan kalau nilai-nilainya stabil; kalau *net achievement capability*-nya stabil; dan kalau lingkungan internasional secara relatif bisa dipahami dan bisa diatur. Sebaliknya, persepsi tentang kepentingan nasional itu akan kabur kalau terdapat kontradiksi mengenai sistem nilai; kalau *net achievement capability*-nya terganggu; dan kalau sistem internasionalnya tidak bisa dikelola, terutama kalau suatu negara tidak bisa memahaminya (misalnya dalam periode perubahan teknologi).

Kesimpulan yang bisa ditarik dari ulasan tentang konsep kepentingan nasional ini adalah bahwa konsep itu memiliki kelemahan yang mendasar sebagai alat analisa politik luar negeri. Analisa Frankel jelas menggambarkan berbagai tingkat penggunaan istilah dalam perdebatan politik dan, kalau ini dirangkai dengan

analisa Rosenau, kesimpulannya adalah bahwa bukan hanya analisa kepentingan nasional yang obyektif yang penuh kelemahan, bentuk analisa kepentingan nasional yang subyektif juga mengalami masalah yang sama. Karya Frankel itu memperkuat kritik Rosenau terhadap setiap analisa politik luar negeri dengan pendekatan pembuatan keputusan yang menggunakan konsep kepentingan nasional, karena di situ Frankel menunjukkan bahwa konsep itu digunakan dengan pengertian yang berbeda-beda. Uraian Frankel bahwa konsep itu digunakan tidak hanya dalam satu tingkatan analisa, tetapi melibatkan lebih dari satu tingkatan analisa, menunjukkan bahwa upaya untuk mengetahui konsepsi kepentingan nasional suatu negara yang secara tepat menggambarkan keadaan yang sebenarnya, tampaknya tidak mungkin dilakukan.

Jadi, walaupun selama ini telah dan masih tetap digunakan secara meluas dalam perdebatan politik, konsep kepentingan nasional itu begitu tidak jelas dan begitu luwes sehingga kegunaannya dalam analisa politik sangat diragukan. Kalau kita ikuti pengertian filosof ilmu Karl Popper, suatu konsep yang tidak bisa ditolak berdasar rujukan empiris, tidak banyak gunanya.

Apendiks 5.4:

KONSEP INTEGRASI

Beberapa Asumsi

Masalah integrasi antar negara telah menjadi perhatian para ilmuwan maupun negarawan sejak berabad-abad, dan dua perang dunia pada abad ke-20 ini telah membuat perhatian mereka semakin besar. Liga Bangsa-Bangsa dan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dibentuk pada akhir dua perang besar itu, semula dianggap sebagai langkah pertama menuju dunia yang terintegrasi. Namun kebanyakan ilmuwan sekarang menganggapnya naif.

Akan tetapi, seperti diungkapkan oleh Michael Sullivan,¹ walaupun organisasi seperti PBB diragukan kemampuannya untuk menciptakan suatu komunitas dunia yang satu, dalam masyarakat internasional masih banyak terdapat asumsi-asumsi *commonsensical* yang berkaitan dengan cita-cita itu. Dan asumsi-asumsi inilah yang mendasari studi tentang integrasi regional. *Pertama*, dalam literatur Ilmu Sosial dan Humaniora, baik yang filosofis maupun yang empirik, terdapat satu tema umum bahwa permusuhan antar manusia akan berakhir kalau saja mereka memiliki kesamaan. Menurut argumen ini, perang terjadi karena adanya perbedaan antar manusia dan konflik kepentingan, ketakutan dan kecemburuan yang muncul akibat perbedaan itu. Kalau saja orang bisa memperoleh kesempatan untuk saling mengenal dan memahami keyakinan, tujuan dan masalah masing-masing, maka rasionalitas dan empati alamiah mereka akan muncul — mengatasi, atau paling tidak mengurangi — permusuhan mereka. Seperti dikatakan oleh Michael Haas, melalui integrasi internasional, "jembatan bisa dibuat dan tindakan preventif bisa diambil dalam hubungan antar bangsa dan antar manusia jauh sebelum pecahnya ketegangan, pertikaian, konflik atau perang itu sendiri".²

Asumsi *kedua*, yang masih berkaitan tetapi sedikit berbeda, adalah bahwa transaksi yang semakin banyak dan pada tingkat

1 Michael Sullivan, *International Relations* (Prentice-Hall, 1976), hal.208.

2 Michael Haas, dikutip dalam *ibid.*, hal.208.

tinggi di antara banyak unit akan menimbulkan *cross-pressure*. *Cross-pressure* ini merupakan penghalang terhadap timbulnya konflik karena *pressure* itu menghindarkan kedua pihak yang bersengketa dari kemungkinan saling-berhadapan secara langsung pada banyak isu. Menghadapkan dua pihak yang bertikai dalam banyak isu, hanya akan meningkatkan pertikaian mereka.

Asumsi *ketiga* adalah bahwa suatu sistem (sub sistem) internasional yang terintegrasi akan menyerupai negara-bangsa sejauh tindak kekerasan bisa dikendalikan oleh suatu kelompok di dalam sistem yang dipilih atau ditunjuk menjadi pengelola. Dengan adanya semacam "pemerintahan" ini, konflik lebih mudah diselesaikan daripada dalam situasi anarki.

Keempat, asumsi terakhir yang mendasari studi integrasi sebagai tujuan yang diidam-idamkan adalah pandangan "neo-fungsionalis" yang menyatakan bahwa orang-orang yang bekerja sama dalam bidang-isu yang sempit, non-ideologis dan non-sentral adalah sangat mungkin membina pola-pola kerja sama yang lama-kelamaan akan bisa menangani masalah-masalah yang sangat penting.

Dari asumsi-asumsi ini tampaklah adanya berbagai perspektif tentang masalah integrasi, yang berkaitan dengan proses maupun ruang lingkungannya. Tentang proses integrasi terdapat dua pendekatan: institusional dan behaviorial. Pendekatan institusional memandang integrasi terutama sebagai pembentukan suatu badan politik. Pendekatan behaviorial, walaupun menggunakan asumsi-asumsi yang sama, memandang integrasi secara berbeda. Pendukung pendekatan kedua ini memandang dunia moderen sebagai bergerak perlahan tetapi pasti ke arah suatu tipe komunitas dunia, kalau bukan suatu pemerintah dunia yang aktual. Menurut mereka ini, peningkatan komunikasi, transportasi dan pariwisata telah membuat umat manusia di dunia semakin saling mendekat. Transaksi dan komunikasi yang meningkat akan meningkatkan pengetahuan tentang — dan pemahaman terhadap — orang lain, pikiran mereka dan masalah mereka. Tetapi dalam pandangan ini, walaupun didasarkan pada asumsi yang sama, manusia tidak mesti dilihat sebagai pelaku yang menghasilkan institusi yang akan menimbulkan dunia yang terintegrasi. Menurut pendekatan kedua ini,

ada proses besar-besaran yang terjadi di seluruh dunia — yang tidak bisa dikendalikan oleh siapa pun — yang secara otomatis mendorong pembentukan suatu dunia yang bersatu.

Demikianlah perbedaan perspektif mengenai proses integrasi atau pembentukan komunitas yang lebih besar. Namun ada lagi perbedaan dalam hal ruang lingkup integrasi itu. Beberapa teoritis membahas integrasi sebagai fenomena yang bersifat global atau universal, tetapi beberapa teoritis yang lain memandang integrasi hanya mungkin berhasil di tingkat regional. Menurut kelompok kedua ini, upaya penciptaan komunitas dunia atau pemerintahan dunia adalah naif dan tidak mungkin; integrasi hanya mungkin di tingkat regional.

Sekalipun terdapat perbedaan itu, namun semua perspektif di atas menganut hipotesa yang sama, yaitu bahwa perilaku negara-negara yang saling "berintegrasi" terhadap sesama anggota akan lebih bersifat damai. Dengan kata lain, sistem internasional yang terintegrasi pada umumnya lebih damai. Asumsi inilah yang mendasari teoritisasi tentang integrasi yang dilakukan oleh Karl Deutsch, Ernst Haas, Joseph Nye dan lain-lain.

Berikut ini akan dibahas konseptualisasi dan operasionalisasi konsep integrasi yang dilakukan oleh Joseph Nye.

Definisi Konsep Integrasi

Secara awam, integrasi didefinisikan sebagai "membentuk bagian-bagian menjadi suatu kesatuan". Tetapi definisi ini tidak banyak membantu kita untuk memahami konsep itu. Salah satu definisi yang paling berpengaruh adalah yang diajukan oleh Karl Deutsch. Ilmuwan ini mengartikan konsep "integrasi" dengan konsep *security-community*, yaitu penciptaan "lembaga-lembaga dan praktek-praktek yang cukup kuat dan cukup meluas sehingga bisa menjamin, untuk waktu yang 'lama', harapan di antara penduduknya akan adanya 'perubahan secara damai'". Menurut Deutsch:

"Suatu komunitas politik memang tidak mesti mampu mencegah terjadinya perang di wilayahnya . . . Tetapi, beberapa komunitas politik betul-betul mampu menghapuskan perang dan harapan akan terjadinya perang di dalam wilayahnya itu . . . Karena itu, komunitas-keamanan (*security-community*) adalah suatu komunitas politik yang di dalamnya terdapat jaminan nyata bahwa anggota-anggota komunitas itu tidak akan saling berperang, tetapi akan

menyelesaikan pertikaian mereka dengan cara-cara lain"³.

Yang juga berpengaruh adalah definisi Ernst Haas tentang integrasi sebagai

"proses dengan mana aktor-aktor politik di beberapa wilayah nasional yang berbeda terdorong untuk memindahkan kesetiaan, harapan, dan kegiatan politik mereka ke suatu pusat baru yang lembaga-lembaganya memiliki atau menuntut yurisdiksi atas negara-negara nasional yang ada sebelumnya"⁴.

Menurut Joseph Nye, kedua definisi ini cenderung melihat integrasi sebagai terdiri dari tingkat-tingkat yang saling berkaitan dan hirarkis, di mana tingkat pertama, yang dianggap lebih mudah, harus dilalui sebelum melangkah ke tingkat berikutnya.⁵

Nye mencoba mendefinisikan konsep integrasi dengan cara yang berbeda, yaitu dengan memecah konsep itu ke dalam beberapa bagian atau dimensi dan menciptakan indikator untuk mengukurnya. Tetapi Nye membiarkan hubungan antar bagian itu tetap terbuka untuk verifikasi empiris. Ia tidak menggambarkan lebih dahulu bagaimana hubungan antar bagian itu, misalnya, bagian mana yang lebih dahulu harus dicapai sebelum yang lain.

Konsep integrasi (yang didefinisikan sebagai "pembentukan bagian-bagian menjadi kesatuan") bisa dipilah-pilah menjadi *integrasi ekonomi* (pembentukan suatu ekonomi transnasional), *integrasi sosial* (pembentukan masyarakat transnasional), dan *integrasi politik* (pembentukan sistem politik transnasional). Hal ini pun sebetulnya masih mengandung terlalu banyak fenomena berbeda; sehingga ketiga tipe itu masih harus dibagi ke dalam beberapa sub tipe, yang masing-masing memiliki indikator pengukur atau tipe bukti yang jelas. Dengan menekankan tipe (bukan tingkat) integrasi, dapatlah ditunjukkan bagaimana berbagai penggunaan konsep integrasi saling berkaitan tanpa harus diputuskan secara *a priori* mana yang lebih dahulu dan yang lebih mudah.

3 Karl Deutsch, dikutip dalam *ibid.*, hal.209-210.

4 Ernst Haas dikutip dalam Joseph Nye, *Peace in Paris* (Little, Brown, 1971), hal.25.

5 Joseph Nye, *ibid.*, hal.26.

Mengukur Integrasi

Integrasi Ekonomi (IE)

Menurut Nye, yang kita pelajari adalah efek politik dari interdependensi ekonomi terhadap hubungan antara negara-negara yang berdaulat⁶. Karena itu yang harus diperhatikan dalam soal integrasi ekonomi ini adalah: *Pertama*, interdependensi perdagangan (IE_d), yaitu proporsi ekspor intra-regional terhadap ekspor total di region itu; *kedua*, jasa-jasa bersama (EIJ), yaitu jumlah total belanja tahunan pekerjaan administrasi yang dikelola bersama (termasuk administrasi rencana integrasi perdagangan) sebagai persentase GNP.

Namun perlu diperhatikan bahwa IE_d selain merupakan indikator autarki bisa juga menjadi indikator interdependensi, dan karena itu bukan indeks yang bagus untuk menunjukkan efek positif integrasi ekonomi terhadap kesejahteraan regional. Selain itu, indikator interdependensi perdagangan dipengaruhi oleh besarnya ukuran ekonomi suatu negara. Ekonomi yang lebih maju dan lebih besar cenderung kurang tergantung pada perdagangan luar negeri.

Integrasi Sosial (IS)

Menurut Nye, integrasi sosial menunjuk pada pertumbuhan komunikasi dan transaksi (seperti perdagangan, surat-menyurat, pariwisata, dan sebagainya) yang melintas batas nasional. Hasilnya, yang berujud jaringan hubungan antar unit-unit non-pemerintah, adalah suatu masyarakat transnasional.

Pendekatan terhadap integrasi regional yang menekankan analisa transaksi ini banyak mendapat kritik. Para pengkritik itu berpendapat bahwa peningkatan transaksi bukanlah indeks yang bagus tentang integrasi, karena peningkatan itu tidak secara langsung mengukur pertumbuhan komunitas atau rasa tanggung jawab bersama. Interaksi bisa tinggi, tetapi perasaan sekominunitas tetap rendah. "Integrasi politik umumnya menyiratkan adanya suatu hubungan *komunitas* antar penduduk . . . suatu kesadaran

6 Nye, *ibid.*

dan perasaan seidentitas. Karena tidak ada hubungan langsung antara pertumbuhan komunikasi dan pertumbuhan komunitas, transaksi bisa jadi indikator palsu tentang integrasi *politik*. Sekalipun demikian, sulit dibayangkan adanya komunitas tanpa komunikasi. Karena itu, agar indikator itu masih bisa dipakai, kita harus memisahkan integrasi sosial dari integrasi politik. Data transaksi bisa dipakai sebagai indikator integrasi sosial. Secara operasional, setiap transaksi non-pemerintah dengan konotasi komunikasi interpersonal penting bisa dipakai untuk mengukur integrasi sosial (misalnya, perdagangan, surat menyurat, sambungan telepon, dan sebagainya).

Singkatnya, integrasi sosial melibatkan kontak dan interaksi pribadi, tetapi belum tentu melibatkan kesadaran akan interdependensi atau penerimaan akan tanggung jawab timbal-balik yang muncul akibat transaksi itu. Bahkan, penciptaan suatu masyarakat transnasional bisa menimbulkan ketegangan dan konflik. Karena terdapat berbagai penggunaan istilah "sosial", harus ditegaskan bahwa indikator ini hanya shahih (*valid*) untuk penggunaan istilah yang kita definisikan, yaitu bahwa *society* berbeda dengan *polity*.

Selanjutnya, kita bisa memilah lagi antara "integrasi sosial massa" (ISm), yang diukur dengan indikator transaksi umum, dan "integrasi sosial elit" (ISe), yang diukur dengan indikator kontak antar kelompok-kelompok khusus atau elit. Di antara tipe-tipe transaksi yang bisa dipakai sebagai indikator integrasi sosial elit adalah persentase mahasiswa yang belajar ke luar negeri tetapi masih dalam *region* dibanding dengan mereka yang belajar di luar *region*. Misalnya, derajat integrasi elit Asia Tenggara bisa diukur dengan adanya program pertukaran mahasiswa intraregional. Untuk integrasi sosial massa bisa dipakai indikator arus pengiriman koran intraregional. Carl Friedrich melakukan studi tentang integrasi sosial (yang disebutnya *grass roots integration*) dengan melihat kontak-kontak antar-universitas di berbagai negara, perkawinan antar bangsa, perjalanan intra regional, dan kontak-kontak di antara kelompok-kelompok bisnis dan buruh yang melintas batas nasional.⁷

7 Carl Friedrich dikutip dalam *ibid.*, hal.34.

Integrasi Politik (IP)

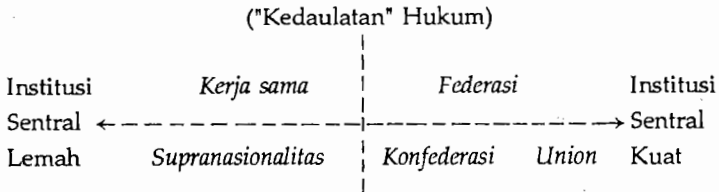
Dari tiga tipe integrasi, integrasi politik sejauh ini adalah yang paling tidak jelas dan karena itu paling sulit untuk membuat indikatornya dengan memuaskan. Namun, walaupun indikator yang sempurna tidak bisa dikembangkan, setiap upaya membuat konsep itu operasional akan memperjelas upaya untuk mengumpulkan data. Dalam kaitan ini Nye mengajukan konsep "sistem politik transnasional" dengan ciri-ciri: 1. memiliki beberapa struktur institusional walaupun sederhana; 2. terdapat interdependensi dalam perumusan kebijaksanaan; dan 3. terdapat perasaan identitas yang sama dan kewajiban timbal-balik. Ketiga dimensi konsep integrasi ini mirip dengan tiga dari empat tipe integrasi politik yang akan dibahas di bawah ini: integrasi institusional (IP-1), integrasi kebijaksanaan (IP-2), integrasi sikap (IP-3), dan konsep Deutsch tentang *security-community* (IP-4).

Integrasi institusional (IP-1). Kita sering mendengar kritik bahwa di Eropa atau di Amerika Tengah integrasi ekonomi tidak mendorong integrasi politik. Di sini yang dimaksud adalah integrasi institusional. Salah satu perdebatan yang sudah berlangsung lama dalam teori integrasi regional adalah masalah seberapa penting organisasi internasional *per se*. Seberapa kuat seharusnya lembaga-lembaga itu agar berbagai efek integratif bisa terealisasi? Pendukung aliran "federalis" sejak lama berasumsi bahwa lembaga-lembaga sentral yang kuat (atau IP1 dalam derajat tinggi) diperlukan agar tipe-tipe integrasi yang lain bisa didorong. Pendukung "neo-fungsionalisme" memandang adanya lembaga-lembaga politik yang mampu menerjemahkan ideologi ke dalam hukum sebagai syarat pokok, walaupun tidak setinggi tuntutan kaum federalis. Sedangkan kaum "fungsionalis" murni, tidak memandang penting peranan lembaga-lembaga sentral yang kuat. Namun debat ini tidak akan dibahas lebih lanjut. Di sini hanya akan dibahas operasionalisasi konsep integrasi.

Salah satu cara mengukur adalah dengan melihat istilah-istilah yang dipakai dalam upaya integrasi itu dan memakainya untuk membuat skala kasar tentang proses integrasi institusional, seperti ditunjukkan dalam *Gambar 5.3.1*.

Secara sekilas, tampaknya istilah-istilah yang umum dipakai

GAMBAR 5.3.1: Skala Istilah-istilah Institusional



ini bisa membantu menata konsep integrasi institusional. Namun sayangnya kategori-kategori itu terlalu luas dan tidak tepat. Misalnya, apakah posisi supranasionalitas dan konfederasi tumpang-tindih atau berlawanan? Juga, istilah-istilah ini bisa membingungkan karena para politisi kadang-kadang menggunakan kata "integrasi" hanya untuk merujuk pada sisi-kanan skala itu dan sebagai lawan dari sisi-kiri. Misalnya, sering ditemui dikotomi "integrasi *vs* kerja sama". Karena itu diperlukan indeks yang bisa membuat pembeadaan yang lebih teliti.

Salah satu indikator yang relatif sederhana tentang kekuatan institusi sentral adalah besaran dan pertumbuhan sumberdaya birokratis penting, yaitu anggaran dan staf administrasi, yang bisa dimanfaatkan oleh organisasi internasional itu. Tetapi, indikator ini mempunyai kelemahan, yaitu bahwa anggaran dan staf di banyak organisasi internasional bukan hanya mencerminkan pentingnya *output* organisasi atau keutuhan internalnya sebagai institusi, tetapi juga mencerminkan hal-hal lain. Misalnya, anggaran OAS periode 1954-1961 meningkat lebih dari tiga-kali tetapi *output* dan keutuhannya merosot. Dengan kata lain, sumberdaya organisasi internasional bisa membesar karena hal-hal sampingan. Misalnya, alasan politis membuat organisasi internasional lebih suka mengangkat birokrat baru daripada memecat yang tidak efisien. Juga, seringkali negara-negara besar meminta jatah untuk menempatkan orang-orangnya dalam birokrasi internasional itu. Efek ini bisa dihilangkan dengan menghitung anggaran dan staf sebagai persentase dari total anggaran dan staf administrasi pemerintah negara-negara anggota. Ini bisa memperkecil efek dari anggota yang jauh lebih besar terhadap organisasi internasional, seperti Amerika Serikat dalam OAS atau NATO, dan membuat indikator itu bisa

dipakai untuk memperbandingkan berbagai *region*.

Namun, perbaikan terhadap indikator sumberdaya yang bisa dimanfaatkan untuk beroperasi itu tidak cukup membuatnya menjadi pengukur kekuatan institusi internasional yang memadai. Kalau ingin juga mengukur wewenangnya, harus diperhatikan segi-segi legal dan yurisdiksional dari wewenang institusional. Sejauh mana lembaga-lembaga sentral itu bebas dari kendali langsung negara-negara anggota? Sejauh mana mereka bisa secara supranasional membuat keputusan yang mengikat? Walaupun sumberdaya mungkin bisa jadi indikator wewenang, kita tidak tahu hubungan antara keduanya. Karena itu yang paling baik mungkin adalah membedakan dua subkategori integrasi institusional: yaitu birokratis dan yurisdiksional.

Secara kongkrit, yurisdiksi supranasional berarti tiga wewenang baru, yaitu: 1. hubungan langsung dengan individu-individu di dalam negara-negara anggota; 2. wewenang untuk menarik pajak, meminjam, dan meminjami uang; dan 3. *voting* mayoritas oleh wakil-wakil negara anggota.

Integrasi Kebijakan (IP-2). Tipe lain integrasi politik bisa disebut "integrasi kebijakan". Yang dimaksud di sini bukanlah lembaga atau metode yang dipakai dalam membuat keputusan; tetapi yang diperhatikan adalah sejauh mana suatu kelompok negara — ketika membuat kebijakan dalam negeri dan luar negerinya (dengan cara apa pun) — bertindak sebagai suatu kelompok. Misalnya, kadang-kadang dikatakan bahwa konsultasi (yang secara institusional lemah) bisa menjadi sarana penting untuk integrasi kebijakan. Untuk menilai tingkat integrasi kebijakan, perlu diketahui hal-hal berikut: 1. ruang lingkup kebijakan bersama itu (berapa bidang kebijakan yang ditangani bersama); 2. kedalaman kebijakan bersama (seberapa banyak suatu bidang ditangani bersama); dan 3. makna penting kebijakan bersama (seberapa penting bidang-bidang yang ditangani bersama itu).

Untuk menentukan ruang lingkup, kita harus menetapkan apa yang dimaksud dengan suatu bidang kebijakan. Salah satu caranya adalah dengan membuat daftar fungsi-fungsi pemerintahan yang mungkin dijalankan di sebagian besar negara; misalnya

urusan luar negeri, keamanan, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. Indikator ini mungkin mudah diterapkan untuk suatu wilayah yang sama secara lintas-waktu, karena jumlah fungsi yang tidak relevan bisa relatif tetap selama masa pengukuran. Tetapi, akan timbul kesulitan kalau daftar fungsi-fungsi ini diterapkan untuk wilayah yang berbeda. Misalnya, indikator untuk negara-negara Eropa sulit diterapkan untuk negara-negara Asia Tenggara.

Cara lain untuk mengukur ruang-lingkup yang relevan untuk berbagai negara yang berbeda adalah dengan menggunakan daftar departemen-departemen (atau kementerian-kementerian) di negara-negara tertentu sebagai daftar bidang kebijaksanaan yang relevan dan mengukur ruang lingkup sebagai persentase kementerian-kementerian yang secara langsung terlibat dalam proses integrasi. Karena gambaran tentang posisi penting relatif satu kementerian dibanding kementerian lain mudah diperoleh, hal ini juga bisa dipakai sebagai pengukur seberapa penting bidang-bidang kebijaksanaan yang ditangani dalam integrasi itu.

Integrasi Sikap (IP-3). Seperti telah disinggung di atas, salah satu hal yang berkaitan dengan konsep integrasi politik, yang dianggap penting, adalah sejauh mana suatu kelompok orang tidak hanya berinteraksi atau sama-sama memiliki lembaga integrasi, tetapi juga sejauh mana mereka mengembangkan perasaan seidentitas dan perasaan kewajiban timbal-balik.

Teoritis yang berkepentingan dengan integrasi regional tidak memiliki kesepakatan tentang peran dan makna penting sikap komunitas. Kaum federalis cenderung berpendapat bahwa kalau suatu upaya integrasi menghadapi persoalan rendahnya tingkat identitas regional, maka perlu diciptakan lembaga-lembaga sentral yang kuat untuk mendorong peningkatan identitas regional itu. Kaum federalis kadang-kadang memakai contoh proses sentralisasi identitas dan loyalitas secara bertahap dari negara-bagian ke pemerintah pusat di Amerika Serikat dan Australia. Kaum neofungsionalis lebih menekankan strategi peningkatan interaksi kebijaksanaan dan berasumsi bahwa identitas dan loyalitas secara bertahap akan mengikuti kepentingan dalam mengelompok di sekitar (dan mendukung) lembaga-lembaga yang berkaitan dengan integrasi kebijaksanaan.

Untuk mengukur perasaan identitas dan komunitas regional bisa dipergunakan teknik-teknik wawancara elit, analisa-isi terhadap koran, pernyataan para pemimpin, dan *poll* pendapat umum. Tetapi ada pertanyaan: Apakah integrasi kebijaksanaan bisa berlangsung terus kalau hanya bertumpu pada sikap elit saja? Apakah "koalisi antar elit" cukup kuat sebagai basis integrasi regional? Apakah "nasionalisme regional" atau paling tidak "kesadaran regional" yang melibatkan elit maupun massa tidak perlu dikembangkan? Karena itu perlu dibuat dua indeks tentang integrasi sikap: satu untuk elit dan satu sampel yang mewakili populasi secara keseluruhan. Sayangnya, *poll* pendapat umum yang layak-dipercaya sangat sulit diperoleh di wilayah kurang-berkembang, sehingga tidak memungkinkan studi perbandingan proses integrasi di berbagai wilayah.

Security Community (IP-4)

Yang terakhir, Karl Deutsch kadang-kadang menggunakan integrasi politik untuk menunjuk pada konsep *security-community*, yaitu: "suasana di mana masing-masing negara mengharapkan hubungan tanpa-kekerasan". Konsep ini sulit diukur. Sulit untuk mengetahui apakah suatu negara merencanakan perang melawan negara lain. Apalagi membuat skala *security-community*. Data pendapat umum yang menunjukkan sikap bersahabat di kalangan massa dan elit tidak cukup; karena dalam suasana demikian tindakan-tindakan internasional yang bermusuhan bisa saja terjadi, atau karena opini bisa berubah dengan cepat, dan para perencana militer harus bertindak sesuai dengan perubahan itu.

Tetapi, walaupun sulit untuk diukur, konsep *security-community* sangat penting. Konsep ini mengarahkan kita untuk menjawab pertanyaan berikut: Apakah penciptaan organisasi ekonomi regional bisa mendorong timbulnya *security-community* di antara negara-negara anggotanya? Cara terbaik untuk melihat *security-community* adalah melalui analisa kasus-kasus secara terinci.

Untuk meringkas pembahasan dalam lampiran ini, arti konsep integrasi sebenarnya bisa dipilah-pilah ke dalam beberapa tipe, yaitu ekonomi, sosial, dan politik. *Tabel 5.3.1* menunjukkan ketiga tipe (konsep), sub kategorinya (variabel) dan indikatornya.

TABEL 5.3.1: Tipe-tipe Integrasi Regional

| Tipe integrasi (konsep) | Sub-kategori (variabel) | Jenis data dan indikator |
|-------------------------|--------------------------------|--|
| Ekonomi (IE) | Perdagangan (IE _d) | Ekspor regional sebagai % ekspor total |
| | Jasa (IE _j) | Pengeluaran untuk jasa bersama sebagai % GNP |
| Sosial (IS) | Massa (IS _m) | Transaksi (perdagangan, surat-menyurat, dan sebagainya) |
| | Elit (IS _e) | Penumpang pesawat udara intra-regional; Mahasiswa belajar di negara tetangga sebagai % jumlah total mahasiswa; dan sebagainya. |
| Politik (IP) | Institusional (IP1) | |
| | Birokratik | Anggaran dan staf sebagai % anggaran dan staf administrasi semua negara anggota. |
| | Yurisdiksional | Supranasionalitas keputusan; ruang lingkup legal; perluasan yurisdiksi. |
| | Kebijaksanaan (IP2) | Ruang lingkup (% kementerian/departemen yang terlibat). Makna penting (<i>ranking</i> bidang-bidang kebijaksanaan). |

| Tipe integrasi (konsep) | Sub-kategori (variabel) | Jenis data dan indikator |
|----------------------------|----------------------------|--|
| | Sikap (IP3) | <i>Poll</i> pendapat elit dan massa yang menunjukkan identitas, intensitas, dan urgensi. |
| | "Security-community" (IP4) | Studi kasus |

SUMBER: Joseph Nye, *Peace in Parts* (Little, Brown, 1971), hal.49.

Apendiks 5.5:

KONSEP DETERENS DAN PERTAHANAN

Sudah sejak lama aktor-aktor yang bermain dalam arena politik internasional menyadari bahwa pecahnya perang nuklir, misalnya antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, akan menyulut api perusakan yang tak kan terkendalikan dan bisa menghancurkan seluruh kehidupan di muka bumi. Karena itu paling tidak sejak tahun 1960-an, negara-negara besar itu secara serius merundingkan cara-cara mengendalikan perlombaan pembuatan senjata pembunuh luar biasa itu. Mereka tidak memperbincangkan perlucutan senjata. Yang mereka lakukan adalah berusaha menciptakan "stabilitas nuklir", suatu keadaan di mana tidak ada satu pihak pun yang tergoda untuk memulai serangan menggunakan senjata nuklir.

Mendasari tindakan mereka adalah konsep "deterens nuklir" (*nuclear deterrence*). Dalam apendiks ini akan dibahas hal ini; yaitu, apa yang dimaksud dengan konsep deterens? Perubahan faktual apa yang terjadi dalam fenomena politik internasional sehingga muncul konsep ini? Apa bedanya dengan konsep "pertahanan" (*defense*)?

Hubungan internasional, terutama dalam bidang strategis, mengalami perubahan besar sejak dua bom atom dijatuhkan di Nagasaki dan Hiroshima. Bom itu begitu kuatnya sehingga diperlukan pengukuran baru terhadap daya ledak peluru. Sampai sebelum ditemukannya bom atom, ukuran baku daya ledak yang umum dipakai adalah ekivalen dari 1 ton TNT, suatu bahan pembuat bom yang dipakai dalam Perang Dunia II. Bom besar yang dipakai dalam perang itu berukuran 1 TNT. Pada tahun 1970-an, bom TNT paling besar berbobot 7,5 ton; suatu bom yang begitu besar sehingga memerlukan pesawat udara yang besar untuk mengangkutnya. Bom atom diukur dengan ukuran ribuan ton TNT; unit ukuran bom ini adalah kiloton, yang setara dengan 1000 ton TNT. Daya ledak bom-bom nuklir yang dikembangkan kemudian diukur dengan unit ukuran yang jauh lebih besar lagi, yaitu

megaton, yang setara dengan 1 juta ton TNT. Dengan adanya persenjataan seperti ini maka berubahlah fenomena politik internasional, dan konsep yang semula bisa menggambarkan kenyataan dengan jelas sekarang tidak memadai lagi.

Strategi militer sekarang tidak bisa lagi hanya digambarkan dalam konsep-konsep pertahanan (*defense*) dan penyerangan (*offense*). Para pemikir strategi harus mengembangkan istilah atau konsep baru; dan muncullah konsep "deterens (deterence)" yang dibedakan dari *defense*. Untuk menjelaskan perbedaan makna kedua konsep ini bisa diperhatikan contoh sederhana yang diberikan oleh David Ziegler.¹ Misalnya, kita ingin melindungi sejumlah uang yang kita miliki. Salah satu caranya adalah dengan membuatnya sedemikian rupa sehingga secara fisik tidak mungkin orang lain bisa mengambilnya. Kita bisa menaruhnya di peti besi, atau menunggunya dengan membawa pedang dan menusuk orang yang mencoba-coba mencurinya. Upaya fisik untuk mencegah agar lawan tidak bisa mengganggu itu adalah apa yang oleh para pemikir strategi disebut *defense*. Cara lain untuk melindungi uang kita itu adalah dengan berdiri di dekatnya dengan secangkir kopi dan mengancam akan menyiramkan kopi panas itu kepada siapa saja yang mencoba mencuri uang kita. Dalam hal ini kita tidak membuat pencurian uang itu menjadi tidak mungkin (kopi panas yang kita siramkan pada pencuri itu memang menyakitkan tetapi tidak mematikan sehingga dia masih bisa melakukan pencurian). Apa yang kita lakukan adalah mempengaruhi perhitungan-perhitungan dalam pikiran calon pencuri. Kalau berhasil mencegah pencurian itu, maka kita berhasil membentuk suasana psikologis yang oleh para pemikir strategi disebut *deterens*.

Pertahanan bersifat fisik, dan berfungsi ketika perang pecah. Misalnya, tank bergerak ke garis depan, sehingga membuat musuh secara fisik tidak mungkin maju. Sedangkan *deterens* bersifat psikologis dan berfungsi sebelum perang terjadi. Ia membuat musuh tidak melakukan gerakan memulai perang. Bahkan, begitu perang terjadi berarti *deterens* gagal dan harus digantikan oleh strategi pertahanan.

1 David W.Ziegler, *War, Peace, and International Politics* (Little, Brown, 1984).

Contoh berikut mungkin bisa memperjelas perbedaan dua strategi tersebut. Pada April 1969, Korea Utara menembak jatuh pesawat pengintai elektronik Amerika Serikat yang terbang di lepas pantai negeri itu. Presiden AS Nixon ingin melindungi pesawat-pesawat serupa di kemudian hari. Tindakan deterens apa yang bisa diambilnya? Dan, tindakan pertahanan apa yang bisa diterapkannya? Mengingat bahwa deterens adalah masalah psikologis (yaitu mempengaruhi pikiran lawan) mereka tindakan itu akan berbentuk semacam peringatan, misalnya: "Kalau kau tembak lagi pesawatku, pelabuhan Wonsa akan aku bom". Ini berbeda dengan tindakan pertahanan. Karena pertahanan adalah masalah fisik, maka tindakannya mungkin dengan mengirimkan pesawat-pesawat tempur untuk menemani pesawat pengintai itu sehingga secara fisik melindungi pesawat pengintai itu dan sekaligus bisa melakukan serangan kalau perlu.

Tindakan yang dimaksudkan untuk pertahanan bisa juga menciptakan deterens. Pedang yang kita pegang ketika menjaga uang, walaupun merupakan tindakan fisik, bisa membuat gentar orang yang berniat mencurinya. Pesawat tempur yang mengawal pesawat pengintai itu memiliki efek deterens, sehingga membuatnya tidak perlu secara aktual melakukan pertahanan atas pesawat yang dilindungi itu. Penggabungan tindakan deterens dan pertahanan ini sejak lama merupakan praktek yang lumrah dalam sejarah militer. Hanya baru-baru ini saja kedua fungsi ini dipisahkan, dan inilah yang membedakan zaman nuklir dan zaman non-nuklir. Sekarang, negara-negara besar membelanjakan sejumlah besar uangnya untuk membuat senjata yang hanya berfungsi deterens saja. Senjata-senjata nuklir yang mahal itu tidak bernilai sama sekali sebagai sarana tindakan pertahanan. Kondisi seperti ini sangat berbeda dengan keadaan sebelum dikenal senjata nuklir.

Di masa lalu, suatu kesatuan tank yang kuat bisa memiliki efek deterens, tetapi kalau deterens itu gagal dan musuh melakukan serangan, kesatuan tank itu juga bisa dipakai untuk melakukan pertahanan. Sebuah peluru kendali nuklir antar benua (ICBM) dengan kepala-kepala nuklir berkekuatan beberapa megaton hanya punya nilai deterens; ia tidak bisa menjamin pertahanan. Kalau perang pecah dan Uni Soviet menyerang Amerika Serikat, apakah

kehidupan penduduk Amerika bisa dilindungi kalau peluru itu ditembakkan sebagai balasan? Jawabannya adalah "tidak". Kalau perang pecah, deterens gagal, dan dengan itu hilang pula alasan satu-satunya untuk membuat peluru nuklir.

Dari cerita ini dapat diketahui betapa dua konsep, deterens dan pertahanan, menjadi terpisah akibat perubahan fenomena internasional. Dahulu, strategi militer cukup jelas. Senjata bisa menciptakan deterens, sehingga mencegah terjadinya perang, sekaligus bisa dipakai untuk mempertahankan diri dari serbuan lawan kalau deterens gagal. Sekarang tidak lagi. Para pemikir strategi harus memilih strategi mana yang hendak ditekankan, yaitu deterens atau pertahanan; dan ini kemudian dipakai untuk membangun persenjataan.

Apendiks 5.6:

"MASALAH VARIABEL KETIGA"

Banyak proposisi-proposisi teoritik dalam Ilmu Politik dan Hubungan Internasional yang sebetulnya tidak tepat. Seringkali proposisi-proposisi itu, demi menyederhanakan persoalan, hanya dibatasi pada dua variabel, dan analisa pembuktian proposisi-proposisi itu didasarkan pada korelasi bivariat. Korelasi memang tidak sama dengan hubungan kausal, dan karena itu tidak bisa dipakai untuk membuktikan hubungan kausal. Mungkin kita temukan variabel A dan B berkorelasi. Tetapi mungkin korelasi antara keduanya menjadi tidak bermakna kalau kita pertimbangkan variabel C.

Sebagai contoh adalah proposisi teoritis yang menghubungkan besar atau luasnya wilayah suatu negara dengan tingkat partisipasi negara itu dalam kegiatan hubungan internasional. Proposisi itu menyebutkan bahwa ada korelasi positif antara kedua variabel tersebut, yaitu negara-negara besar cenderung lebih aktif dalam kegiatan internasional dibanding dengan negara-negara kecil.

GAMBAR 5.6.1: Hubungan antara Luas Wilayah dengan Partisipasi Internasional

| | | WILAYAH | |
|------------------------------|--------|---------|-------|
| | | Besar | Kecil |
| PARTISIPASI INTERNASIONAL | Tinggi | 8 | 4 |
| | Rendah | 2 | 16 |
| | | 10 | 20 |

Akan tetapi benarkah hubungan dua variabel ini?. Keharusan berpikir ilmiah membuat kita harus hati-hati dan tidak begitu saja mempercayai pernyataan seperti itu. Apakah partisipasi dalam kegiatan hubungan internasional berkaitan *hanya* dengan ukuran besarnya wilayah negara? Apakah tidak mungkin ada variabel lain yang berpengaruh? Misalnya, variabel tingkat perkembangan ekonomi? Untuk membuktikan ini kita harus melibatkan variabel ketiga itu ke dalam korelasi antara dua variabel asal. Untuk itu kita harus menerapkan prosedur yang disebut kontrol saintifik. Dengan ini kita hendak melihat korelasi antara variabel ukuran luas wilayah negara dengan variabel partisipasi dalam kegiatan internasional di dalam dua kelompok negara yang menikmati tingkat perkembangan ekonomi yang berbeda; yaitu kelompok negara dengan ekonomi maju, dengan kelompok negara dengan ekonomi kurang maju.

Apa yang kita lakukan adalah "mengontrol" variabel ekstra atau variabel ketiga, yaitu tingkat perkembangan ekonomi, dengan cara berikut. Populasi penelitian yang berujud berbagai negara diklasifikasikan ke dalam dua kategori perkembangan ekonomi, yaitu "maju" dan "kurang-maju". Kemudian dalam masing-masing kelompok itu ditelaah hubungan antara luas wilayah dengan partisipasi internasional. Yaitu, bagaimana hubungan antara variabel luas wilayah dan variabel partisipasi internasional di kelompok negara dengan ekonomi maju dibandingkan dengan negara dengan ekonomi kurang-maju? Kalau pada dua kelompok itu korelasi antara dua variabel itu tetap cukup tinggi (*Gambar 5.6.2*), yaitu tidak peduli kaya atau miskin negara dengan wilayah luas cenderung lebih aktif berpartisipasi dalam kegiatan internasional daripada yang wilayahnya sempit, maka proposisi tadi mendapat dukungan. Tetapi kalau sebagian besar negara dalam kelompok ekonomi maju — tidak peduli apakah wilayahnya sempit atau luas — ternyata sangat aktif sedangkan sebagian besar yang berada dalam ekonomi kurang maju tidak aktif, maka proposisi yang menghubungkan variabel luas wilayah dengan variabel partisipasi internasional itu ditolak (*Gambar 5.6.3*). Artinya, tidak peduli berapa luas wilayahnya, negara dengan ekonomi maju lebih aktif berpartisipasi dalam kegiatan internasional dibanding dengan

negara dengan ekonomi kurang maju, begitu pula sebaliknya. Misalnya, walaupun wilayahnya jauh lebih sempit dari Indonesia, namun Swedia atau Inggris jauh lebih aktif dalam kegiatan hubungan internasional daripada Indonesia, yang wilayahnya jauh lebih luas. Dalam hal ini, yaitu hipotesa aseli ditolak, maka variabel ketiga itulah yang harus lebih diperhatikan sebagai variabel independen bagi partisipasi internasional.

GAMBAR 5.6.2: Korelasi positif antara Besar Wilayah dengan Partisipasi Internasional (Variabel Ketiga tidak berpengaruh).

| | | KELOMPOK EKONOMI MAJU | | KELOMPOK EKONOMI KURANG MAJU | |
|-------------|--------|-----------------------|-------|------------------------------|--------|
| | | WILAYAH | | WILAYAH | |
| | | Besar | Kecil | Besar | Kecil |
| PARTISIPASI | Tinggi | 4 | 1 | 8 | 2 |
| | Rendah | 1 | 4 | 2 | 8 |
| | | 5 | 5 =10 | 10 | 10 =20 |

GAMBAR 5.6.3: Tidak ada korelasi antara Besar Wilayah dengan Partisipasi Internasional (Variabel Ketiga berpengaruh).

| | | KELOMPOK EKONOMI MAJU | | KELOMPOK EKONOMI KURANG MAJU | |
|-------------|--------|-----------------------|-------|------------------------------|--------|
| | | WILAYAH | | WILAYAH | |
| | | Besar | Kecil | Besar | Kecil |
| PARTISIPASI | Tinggi | 4 | 4 | 2 | 2 |
| | Rendah | 1 | 1 | 8 | 8 |
| | | 5 | 5 =10 | 10 | 10 =20 |

Sebagai bagian penting dari metode saintifik dalam ilmu sosial, prosedur kontrol yang diuraikan di atas dimaksudkan untuk menangani masalah adanya variabel ekstra atau faktor ketiga. Walaupun kita seringkali hanya membahas hubungan-hubungan antara dua variabel, secara implisit kita menyadari kemungkinan adanya variabel ketiga, keempat, kelima dan seterusnya, yang mempengaruhi hubungan kedua variabel itu. Misalnya, banyak proposisi teoritis dalam ilmu sosial yang disertai anak kalimat *ceteris paribus*, *other things being equal*, atau asumsi bahwa hal-hal lain tidak berubah. Secara implisit kita selalu berasumsi bahwa variabel-variabel lain yang relevan itu dikontrol. Kontrol di sini bisa didefinisikan sebagai upaya menghilangkan pengaruh dari faktor ketiga yang mengacaukan atau mengaburkan hubungan antara kedua variabel asli. Dalam contoh di atas, faktor ketiga itu adalah tingkat perkembangan ekonomi. Dengan mengontrol atau meng-"konstan"-kan atau men-"*ceteris paribus*"-kan faktor ketiga itu kita bisa mengetahui sifat hubungan dua variabel asli itu dengan lebih baik.

Ilmuwan eksakta menangani masalah faktor ketiga dengan melakukan kontrol eksperimental di laboratorium. Misalnya, menangani hubungan antara tekanan dan volume gas, dengan temperatur sebagai variabel ketiga. Di sini variabel kontrol atau variabel ketiga itu dikontrol secara fisik, yaitu dibuat jadi "konstan", sementara kedua variabel lain saling dihubungkan. Misalnya, temperatur ditetapkan pada 70 derajat Fahrenheit dan sementara itu hubungan antara tekanan dan volume gas diamati. Eksperimen bisa dilakukan berkali-kali dengan mengubah temperatur (variabel kontrol) ke angka 80, 90 atau 60 derajat Fahrenheit dan pada tiap-tiap tingkatan suhu itu hubungan antara tekanan dan volume gas diamati. Kalau di berbagai kondisi temperatur itu hubungan antara dua variabel itu tetap konsisten, maka proposisi awalnya didukung. Tetapi kalau hubungan antara dua variabel itu berubah-ubah di setiap kondisi suhu itu, maka proposisi itu tidak didukung. Dan dengan demikian harus dipikirkan adanya hubungan-hubungan yang lain.

Ilmuwan sosial, misalnya ahli psikologi, juga banyak meniru metode eksperimental dengan menciptakan kondisi semacam

laboratorium. Walaupun begitu, umumnya ilmuwan sosial lebih mendasarkan pada jenis metode kontrol lain, yaitu kontrol statistik (*statistical control*). Contoh yang diajukan di atas adalah dari jenis kontrol statistik. Dalam hal ini kita tidak melakukan kontrol secara fisik, tetapi dengan kertas dan pensil memindah-mindah angka dalam tabulasi-silang (*cross-tabulation*). Jadi, apa yang dipaparkan di atas bukanlah satu-satunya teknik kontrol yang bisa dipakai ilmuwan sosial, melainkan contoh teknik yang paling sederhana. Kontrol dengan tabulasi-silang adalah untuk data yang diperoleh dengan tingkat skala nominal dan ordinal. Sekali lagi, prosedurnya adalah memilah-milah data ke dalam kategori-kategori variabel kontrol (dalam contoh kita, tingkat ekonomi maju-kurang maju) dan mengamati korelasi antara kedua variabel asli. Untuk data yang diperoleh dengan skala interval dan rasio harus dipakai teknik korelasi parsial. Yang lebih canggih adalah teknik regresi berganda (*multiple regression*) karena selain bisa menangani data dengan skala interval dan rasio, juga mampu mengontrol tiga, empat, lima atau lebih variabel sekaligus. Tetapi tulisan ini tidak dimaksudkan untuk membahas teknik-teknik yang lebih canggih itu.

Sebagai kesimpulan bisa dikatakan bahwa kemampuan mengontrol "variabel ketiga" sangat mendukung kemampuan menarik kesimpulan yang bersifat kausal. Kemampuan mengontrol banyak variabel sangat penting, karena sebagian besar fenomena sosial ditimbulkan oleh lebih dari satu penyebab. Ilmuwan sosial selalu harus menghadapi masalah multikausalitas.

Bab 6

Generalisasi

Sekali lagi, sebagaimana dibahas dalam Bab 4, tujuan ilmu adalah pembentukan pengetahuan teoritis yang bisa dipakai untuk eksplanasi, prediksi dan kontrol. Untuk mencapai tujuan itu pertama-tama perlu penataan fenomena melalui konseptualisasi, yaitu proses penyederhanaan fenomena dengan mengklasifikasikan dan mengkategorisasikannya. Tahap berikut dalam proses pemahaman fenomena itu adalah transformasi data empiris hasil pengamatan ke dalam generalisasi; dan inilah inti kegiatan keilmuan: pembuatan generalisasi untuk dikumpulkan menjadi teori. Kegiatan ini juga yang membedakan Ilmu Politik dan Hubungan Internasional dengan Ilmu Sejarah. Ilmu sejarah mempelajari peristiwa sebagai sesuatu yang unik, yang hanya sekali terjadi. Sedangkan Ilmu Politik dan Hubungan Internasional adalah studi yang dengan sungguh-sungguh berusaha membuat generalisasi tentang peristiwa-peristiwa itu. Singkatnya, pekerjaan ilmuwan ini adalah mengumpulkan fakta untuk kemudian dibuat jadi generalisasi. Dan kemampuan eksplanatoris suatu ilmu sangat ditentukan oleh kekuatan generalisasinya. Semakin *valid* generalisasinya, semakin besar kemampuan eksplanatoris ilmu tersebut.

Dalam bab ini akan dibahas makna generalisasi, sifatnya, ruang lingkungannya, probabilitasnya, perbedaan antara hipotesa dan hukum, dan masalah kausalitas.

Makna Generalisasi

Generalisasi adalah pernyataan tentang hubungan antara dua konsep atau lebih. Pernyataan ini bisa bermacam-macam, mulai

dari yang sangat sederhana sampai yang sangat rumit. Pernyataan ini juga memiliki berbagai tingkat universalitas penerapan, mulai dari tingkat yang sangat tinggi — yang bisa diterapkan di mana saja dan kapan saja — sampai tingkat yang rendah, yaitu yang penerapannya terbatas oleh waktu dan ruang. Sebagai contoh, perhatikan dua konsep ini: kemakmuran dan legitimasi. Hubungan apa yang bisa dibuat antara dua konsep ini? Kita bisa menciptakan pernyataan sederhana: "Ketika ekonomi makmur, legitimasi pemerintahan meningkat". Pernyataan yang lebih kompleks bisa menghubungkan kemakmuran, legitimasi dengan stabilitas politik. Dalam hal ini, kita bisa membuat generalisasi: "Kombinasi antara kemakmuran dan legitimasi menghasilkan stabilitas politik".

Sebelum melanjutkan pembahasan ini, kita perlu mengetahui struktur generalisasi. Yang pokok adalah bahwa generalisasi pasti menyatakan suatu *hubungan* antara dua konsep atau lebih. Kemampuan konseptualisasi, yaitu misalnya, kemampuan mengidentifikasi dan mengkategorikan negara-negara mana yang memiliki sistem politik demokratis dan mana yang otoriter (menurut suatu konsep klasifikatori dikotomis) merupakan hal yang penting. Namun akan lebih berguna lagi kalau bisa ditemukan bahwa negara-negara yang demokratis itu cenderung, misalnya, memiliki warga yang tingkat pendidikan dan tingkat kemakmurannya lebih tinggi dibanding dengan warga dari negara-negara yang otoriter. Pernyataan ini berbeda dari yang pertama, dalam hal menunjukkan adanya hubungan; dan ini lebih penting karena memberikan lebih banyak pengetahuan daripada pernyataan bahwa ada negara yang demokratis dan otoriter. Dengan pernyataan itu kita bisa memahami fenomena politik dengan lebih baik karena telah menemukan suatu pola. Tidak hanya tahu negara mana yang demokratis dan mana yang tidak, tetapi juga tahu bahwa negara yang demokratis ternyata juga didiami warga yang berpendidikan lebih tinggi dan hidup lebih makmur dibanding dengan negara yang otoriter itu. Jadi, kita temukan suatu pola, bahwa negara dengan kondisi tertentu menunjukkan sifat tertentu pula. Pola ini dibentuk dengan menghubungkan fakta-fakta yang semula berdiri sendiri-sendiri. Dan sebenarnya pada tingkat inilah kegiatan keilmuan dimulai, yaitu ketika konsep-konsep saling

dihubungkan, hubungan antar-konsep itu diuji dan didukung atau ditolak.

Seperti dikatakan oleh Alan Isaak, generalisasi itu sangat penting bagi Ilmu Hubungan Internasional karena dua hal.¹ *Pertama*, generalisasi itu memberikan deskripsi yang lebih canggih dan luas tentang suatu fenomena. Pernyataan yang bisa menunjukkan bahwa "negara A memiliki ketahanan ekonomi lebih besar dibanding dengan negara B", memang berguna. Tetapi pernyataan ini kurang banyak manfaatnya dibanding dengan pernyataan yang bisa menunjukkan bahwa "dalam setiap situasi resesi, negara dengan ekonomi yang didasarkan pada industri teknologi tinggi mempunyai ketahanan ekonomi lebih besar daripada ekonomi yang didasarkan pada industri ekstraktif". Kemampuan menghubungkan konsep ketahanan ekonomi dengan konsep industrialisasi, membuat pernyataan yang kedua itu lebih bermakna dan lebih banyak memberikan pengetahuan, sedangkan, pernyataan yang pertama tadi hanyalah memberikan fakta, seperti halnya banyak karya jurnalistik dan studi kasus yang penuh detail. Pernyataan kedua adalah contoh pernyataan yang diperlukan untuk mengembangkan pengetahuan yang sistematis, yaitu pengetahuan yang mengandung generalisasi.

Kedua, seperti juga telah disinggung dalam Bab 4, generalisasi itu penting karena generalisasi adalah yang melandasi kegiatan menjelaskan dan meramalkan suatu fenomena. Tanpa generalisasi, tidak mungkin dilakukan kegiatan pokok keilmuan itu. Pendeknya, pengembangan generalisasi adalah sangat penting kalau Ilmu Hubungan Internasional tidak ingin hanya bisa mendeskripsikan fenomena, tetapi juga bisa menjelaskan dan, apabila mungkin, meramalkannya. Untuk memahami perumusan generalisasi, dalam bab ini akan dibahas sifat generalisasi, generalisasi yang universal dan empiris, pengujian hipotesa dan masalah kausalitas. Penulisan bab ini didasarkan pada karya Alan C. Isaak, Vernon van Dyke, dan Eugene Meehan.²

1 Alan Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Dorsey, 1981), hal.105-106.

2 *Ibid.*, Bab 6; Vernon van Dyke, *Political Science* (Stanford, 1965), Bab 7; dan Eugene Meehan, *Theory and Method of Political Analysis* (Dorsey, 1965), Bab 4 dan 5.

Sifat Generalisasi.

Apa ciri pokok generalisasi? Menurut Isaak, ada dua sifat generalisasi, yaitu: kondisional dan empiris.³

Kondisionalitas.

Suatu generalisasi saintifik adalah pernyataan tentang hubungan empiris antara konsep-konsep dalam bentuk *kondisional*. Untuk memahami pengertian ini, lihat contoh berikut: Misalnya, M dan D adalah konsep, yang mewakili "makmur" dan "demokratis", dan X adalah negara. Dari sini bisa dibuat generalisasi: "Untuk setiap X, jika $X = M$, maka $X = D$ ". Dengan kata lain, setiap negara yang memiliki atribut "makmur" juga memiliki sifat "demokratis". Generalisasi ini bisa saja dinyatakan sebagai: "Jika $X = M$, maka 75% kemungkinan $X = D$ ", artinya 75% negara makmur punya kemungkinan menjadi demokratis. Atau, "Setiap $M = D$ ", artinya setiap negara makmur adalah negara demokratis. Kedua pernyataan ini secara logika tidak berbeda. Pernyataan terakhir itu juga bisa diubah ke bentuk "jika . . . , maka . . ." Mengatakan bahwa "setiap negara makmur adalah demokratis" adalah sama saja dengan mengatakan: "Jika suatu negara adalah makmur, maka ia demokratis". (Perbedaan antara kedua generalisasi ini, yaitu, generalisasi universal dan statistik, akan dibahas dalam bagian berikut).

Dengan demikian, secara struktural generalisasi ditandai oleh bentuk kondisional "Jika . . . , maka . . .", yang menunjukkan sifat dasar hubungan antara konsep-konsep itu. Kalau ditemui suatu negara yang memiliki ciri A, maka bisa diduga bahwa negara itu juga memiliki karakteristik B. Generalisasi itu sendiri tidak mengatakan bahwa kita akan pernah menemukan negara dengan karakteristik A. Ia hanya memberitahu apa yang bisa kita duga atau apa yang harus kita cari kalau kita menemukan negara dengan karakteristik itu. Kata "jika" memilah-milah hal-hal tertentu, yaitu memiliki karakteristik A. Kata "maka" memberitahu kita untuk menduga bahwa sesuatu itu memiliki karakteristik lain, yaitu B.

Sifat Empiris.

Semua generalisasi memiliki — atau bisa diubah menjadi — bentuk kondisional. Tetapi tidak semua pernyataan kondisional adalah generalisasi yang sah (*valid*). Ada beberapa persyaratan lain yang juga harus dimiliki oleh suatu pernyataan agar bisa disebut generalisasi. Sesuai dengan sifat sains, generalisasi saintifik harus bersifat empiris, yaitu sedapat mungkin didasarkan pada pengamatan atau pengalaman.⁴

Apa yang dimaksud dengan generalisasi yang empiris?

Pertama, karena generalisasi pada dasarnya adalah hubungan antar konsep-konsep empiris, maka baik-buruknya suatu generalisasi juga banyak tergantung pada baik-buruknya konsep yang dimuatnya. Generalisasi yang berisi konsep-konsep yang tidak memenuhi kriteria *empirical reference* adalah generalisasi yang tidak empiris (lihat Bab 5). Selain itu, agar bisa diklasifikasikan sebagai empiris, maka suatu generalisasi harus disusun dalam tata bahasa yang benar, dan secara keseluruhan generalisasi itu harus masuk akal. Menggabungkan dua konsep yang baik dengan kata-kata yang logis, tidak menjamin kebaikan empiris dari generalisasi yang terbentuk. Pada akhirnya, yang dimaksud dengan generalisasi yang secara empiris baik adalah generalisasi yang *bisa diuji*, yaitu bisa didukung atau ditolak. Kalau secara logis tidak mungkin ditolak, maka generalisasi itu tidak bisa disebut empiris. Dan salah satu alasan mengapa suatu generalisasi tidak bisa ditolak adalah karena konsep-konsepnya tidak bisa dirangkai secara bermakna. Kalau konsep-konsepnya tidak dirangkai dengan bermakna, maka generalisasi itu tidak mungkin diuji. Inilah yang disebut kriteria "kebaikan gramatika".

Contoh berikut bisa menjelaskan apa yang dimaksud dengan persyaratan "kebaikan gramatika" itu. Perhatikan generalisasi, "Selatan adalah miskin", yang bisa diubah ke dalam bentuk "Jika selatan, maka miskin.". Secara sendiri-sendiri, setiap kata atau konsep dalam generalisasi itu bermakna: kata "adalah" cukup jelas, "selatan" dan "miskin" punya atau bisa diberi rujukan empiris. Sekalipun begitu, ada sesuatu yang aneh dalam generalisasi itu.

4 *Ibid.*, hal.109-112.

Bila semua komponen itu digabungkan, hasilnya adalah pernyataan yang tidak bisa diuji. Ini adalah penggabungan konsep-konsep yang tidak bisa dipertemukan. Bukan hanya sulit, tetapi juga *absurd* untuk membayangkan adanya mata-angin yang miskin. Jalan keluarnya adalah memberi arti "selatan" secara metafora sebagai analogi negara-negara Dunia Ketiga. Dalam hal ini "selatan" bukan lagi merupakan konsep empiris, melainkan telah menjadi sarana simbolis untuk menggambarkan sejumlah gagasan atau citra. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, ketika konsep-konsepnya diberi makna asalnya, maka generalisasi "Selatan adalah miskin" adalah non-empiris karena generalisasi itu *absurd*. Tetapi marilah kita tekankan lagi alasan metodologis yang lebih penting, yaitu bahwa *kalimat yang absurd atau tidak bermakna itu nonempiris karena tidak bisa diuji*. Pendeknya, persyaratan kemampuan diuji oleh pengalaman dan pengamatan merupakan fundasi utama ilmu empiris. Terakhir, kita tidak memakai istilah "benar" atau "salah" tentang generalisasi, tetapi "berguna" atau "tidak berguna" untuk membantu menjelaskan fenomena, atau "didukung" atau "tidak didukung" data.

Banyak generalisasi yang tampaknya baik, tetapi sebenarnya tidak bermakna, sehingga akibatnya tidak bisa diuji secara empiris. Salah satu contohnya adalah *tautologi*, yaitu pernyataan yang dengan sendirinya benar karena definisi tentang bagian-bagiannya dan hubungan logis antara bagian-bagian itu. Bentuk tautologi yang paling kita kenal adalah definisi. Misalnya, kita mendefinisikan "mobilitas ke atas" sebagai keadaan di mana seseorang mencapai lapisan sosial yang lebih tinggi dari yang dicapai orangtuanya. Kita tidak bisa mengatakan bahwa definisi ini benar atau salah. Kita hanya menyatakan arti dari istilah "mobilitas ke atas" itu. Tidak ada perbedaan makna sama sekali antara istilah itu dengan definisinya. Keduanya adalah hal yang sama. Mengatakan bahwa gadis adalah gadis, tentu saja benar (walaupun membingungkan) karena "subyek" dan "obyek"-nya dibentuk dari kata yang sama. Mengatakan bahwa "gadis akan bertingkah laku seperti manusia perempuan berumur belasan", sama membingungkannya. Tampaknya seperti generalisasi, tetapi sebenarnya tautologi. Dan masalah besar sering timbul karena apa yang disuguhkan pada kita

sebagai generalisasi (baik sebagai hipotesa, hukum atau teori) ternyata, tautologi.

Misalnya saja generalisasi: "Semua mammalia menyusui anaknya". Pernyataan ini didukung pengamatan empiris. Karena itu bisa dipakai untuk menjelaskan pertanyaan: mengapa sapi menyusui anaknya? Karena sapi adalah mammalia dan mammalia menyusui anaknya. Sejauh ini tampak bagus. Tetapi marilah kita perhatikan lebih teliti. Makhluk yang menyusui anaknya, berdarah panas dan berbulu, oleh ahli biologi diberi nama "mammalia". Ini definisi tentang makhluk itu. Jadi ketika kita mengatakan bahwa "Semua mammalia menyusui anaknya", sebetulnya kita mengatakan bahwa "Semua makhluk menyusui akan menyusui anaknya".

Contoh lain adalah generalisasi yang berbunyi: "Revolusi akan timbul ketika rakyat bangkit dengan gigih melawan penindasnya". Ini adalah pernyataan yang jelas benar, tetapi tidak bisa dipakai untuk meramalkan apa-apa. Generalisasi itu tidak memberi kita pengetahuan tentang kapan revolusi terjadi. Ini sama saja dengan mengatakan bahwa "kalau cuacanya tepat, hujan akan terjadi". Tetapi, persoalannya, kapan atau dalam kondisi apa? Ini bukan generalisasi yang baik. Dan dalam Ilmu Politik dan Hubungan Internasional banyak sekali tautologi yang dianggap generalisasi atau teori. Hal ini akan dibicarakan lagi dalam Bab 7 dan 9.

Universalitas dan Probabilitas Generalisasi

Pada dasarnya generalisasi bisa dibedakan atas dasar "*ruang lingkup*" atau *scope* (yaitu tingkat universalitas dan tingkat keanekaragaman fenomena yang digeneralisasikan) dan probabilitasnya (yaitu derajat kepastian hubungan antar konsep dalam generalisasi itu).⁵

Berdasar ruang lingkup penerapannya, generalisasi bisa diklasifikasikan ke dalam generalisasi tingkat-tinggi dan tingkat rendah. *Tabel 6.1* menunjukkan urutan tingkat universalitas generalisasi dari yang tinggi ke yang rendah. Panah di samping kiri itu menunjukkan proses dari generalisasi tingkat tinggi ke

5 Meehan, *op.cit.*, hal.88-126; Lawrence Mayer, *Comparative Political Inquiry* (Dorsey, 1972).

tingkat rendah (deduktif) dan dari tingkat rendah ke tingkat tinggi (induktif).

TABEL 6.1: Tingkat Universalitas Generalisasi.

| | |
|-----------|---|
| Tingkat 1 | : Generalisasi paling tinggi/universal. Generalisasi ini diciptakan sebagai hasil pengamatan atas suatu fenomena di berbagai tempat dan di berbagai kurun waktu dan karena itu bisa diterapkan secara universal. Ia bisa berlaku untuk semua masyarakat, sepanjang waktu. Ini sering disebut <i>hukum</i> atau <i>asas</i> (<i>principle</i>). |
| Contoh | : Tujuan tindakan politik manusia adalah pemenuhan kepentingan sendiri, yaitu penciptaan, pemeliharaan dan perluasan kekuasaan (H.J.Morgenthau) |
| Tingkat 2 | : Generalisasi tingkat-tinggi. Ini berasal dari pengamatan terhadap fenomena di suatu wilayah yang luas tetapi tidak universal, atau pada suatu lingkungan budaya tertentu, atau pada suatu kurun waktu tertentu, dan sebagainya. Misalnya, hasil pengamatan atas wilayah Dunia Ketiga, atau pada masa kolonial, atau pada masyarakat Hindu. |
| Contoh | : Perdamaian di Eropa sejak Perang Napoleon sampai Perang Dunia I bisa dipertahankan karena masing-masing aktor bertindak atas perhitungan kepentingan nasional secara realistik. |
| Tingkat 3 | : Generalisasi tingkat menengah. Generalisasi ini terbatas pada suatu negara, sub-kultur atau kurun waktu tertentu. |
| Contoh | : Kegagalan politik luar negeri Amerika Serikat di Vietnam terutama akibat dari kegagalannya mendefinisikan kepentingan nasionalnya secara realistik. |
| Tingkat 4 | : Generalisasi tingkat rendah. Generalisasi ini terbatas pada kelompok atau aktor sub nasional, atau untuk kurun waktu yang singkat. |
| Contoh | : Kaum "elang" di Amerika Serikat mendefinisikan kepentingan nasional negerinya dalam pengertian keamanan semata-mata. |

Selain berdasar "ruang lingkup" penerapannya, generalisasi juga bisa dibedakan berdasar tingkat probabilitas. Sekali lagi, generalisasi universal yang berbentuk "Semua A adalah B" memiliki tingkat probabilitas tinggi, karena memuat kata *semua*. Karena itu hubungan itu berlaku untuk setiap anggota dari kelas tertentu. Misalnya, setiap negara yang menggantungkan hidupnya pada perdagangan internasional bersikap *pacifist*, atau "Jika suatu negara tergantung pada perdagangan internasional, maka negara itu bersikap damai". Generalisasi universal adalah peralatan ampuh bagi ilmuwan. Dengan generalisasi ini ia bisa menjelaskan suatu hal dengan meyakinkan. Tetapi seringkali kita tidak bisa seyakini itu. Bukti-bukti yang dimiliki belum cukup untuk membuktikan bahwa generalisasi itu berlaku untuk semua negara yang punya karakteristik sama. Dalam hal begini, apakah kita harus menghentikan upaya mengembangkan generalisasi yang bermakna? Jawabannya tentu saja "tidak", karena ada bentuk generalisasi lain yang disebut generalisasi statistik.

Ada beberapa bentuk generalisasi statistik. Bentuk yang lebih lemah adalah: "Beberapa A = B", "Sebagian besar A = B" atau "A cenderung jadi B". Versi yang lebih kuat dan berguna adalah: "75% dari A = B", atau "Probabilitas A = B adalah 0,75". Versi yang kedua ini jelas lebih unggul. Kata "tujuh puluh lima persen" lebih jelas daripada "sebagian besar". Namun kedua bentuk itu tidak berbeda. Keduanya adalah generalisasi statistik, karena hanya merujuk pada sebagian dari populasi (walaupun yang sebagian itu diharapkan cukup mewakili populasi itu).

Dengan dua kriteria ini, yaitu ruang lingkup dan probabilitas penerapan generalisasi, kita bisa mengevaluasi kemampuan generalisasi menjelaskan fenomena. Sekali lagi, ruang-lingkup menunjuk pada universalitas penerapannya, sedangkan probabilitas menunjuk pada derajat kepastiannya. Pada dasarnya, probabilitas suatu generalisasi menentukan kemampuan generalisasi untuk menjelaskan (*explanatory power*) dan meramalkan (*predictive power*) fenomena.

Generalisasi dalam ilmu-ilmu fisik umumnya memiliki tingkat universalitas dan tingkat probabilitas yang sama-sama tinggi. Generalisasi "Air mengalir ke tempat yang lebih rendah", mudah dibuktikan di mana saja dan kapan saja. Tetapi, tidak demikian

halnya dengan Ilmu Sosial. Masalah besar yang dihadapi Ilmu Sosial adalah kenyataan bahwa hubungan antara dua kriteria itu berbanding terbalik. Kalau tingkat universalitas suatu generalisasi dalam Ilmu Sosial tinggi, pada umumnya tingkat probabilitasnya rendah; dan begitu pula sebaliknya.

Misalnya, generalisasi "Modernisasi sosial-ekonomi mendorong timbulnya demokratisasi politik". Generalisasi ini dimaksudkan untuk mencakup semua masyarakat di dunia, tetapi kemampuan eksplanatorisnya sangat terbatas. Hanya di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara, hubungan antara modernisasi sosial-ekonomi dan demokratisasi politik berlangsung seperti itu. Di negara-negara lain, terutama di Dunia Ketiga, hubungan itu justru terbalik; yaitu, modernisasi sosial-ekonomi diikuti dengan kemerosotan demokrasi. Karena itu untuk meningkatkan kemampuan eksplanatorisnya, kita harus mempersempit ruang lingkungannya, yang berarti menurunkan tingkat universalitasnya, dengan mengubahnya menjadi: "Modernisasi sosial-ekonomi di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara mendorong timbulnya demokratisasi politik". Penurunan tingkat universalitas itu juga bisa dilakukan dengan mengubahnya menjadi: "2 dari 5 negara di dunia yang menjalankan modernisasi sosial-ekonomi mengalami demokratisasi politik". Sekali lagi, hubungan antara ruang lingkup dengan probabilitas generalisasi bersifat berbanding terbalik. Atas dasar inilah sosiolog Robert K. Merton menganjurkan ilmuwan sosial untuk lebih memperhatikan pengembangan teori-teori dengan jangkauan menengah ("*middle-range*" theories).

Seperti halnya generalisasi dalam ilmu-ilmu sosial lainnya, generalisasi yang dibuat dalam Ilmu Hubungan Internasional sebagian besar adalah generalisasi statistik atau *tendency statement*. Misalnya, "Negara yang memperoleh kemerdekaan melalui peperangan cenderung agresif", atau "Kalau negara merdeka melalui peperangan, maka kemungkinan besar negara itu agresif". Namun, ini tidak harus mengecilkkan hati para pengkaji Ilmu Hubungan Internasional, karena dengan generalisasi semacam ini pun kita masih bisa mengembangkan ilmu ini.

Hipotesa dan Hukum

Menurut Isaak, ada dua bentuk generalisasi yang dipakai

dalam kegiatan keilmuan, yaitu *hipotesa* dan *hukum (laws)*.⁶ Keduanya memiliki struktur yang sama. Sulit bagi kita untuk membedakan apakah kalimat "Kelompok elit yang frustrasi cenderung bertindak agresif", itu tergolong hipotesa atau hukum, kalau kita tidak tahu konteksnya. Yang membedakan kedua jenis generalisasi itu adalah derajat kepastiannya. Hipotesa, pada dasarnya, adalah dugaan tentang hubungan di antara konsep-konsep. Sesudah diuji dengan bukti-bukti yang ada berdasar asas-asas metode saintifik, generalisasi itu bisa diterima atau ditolak. Kalau sesudah diuji berkali-kali generalisasi itu bisa diterima, maka generalisasi itu disebut hukum. Karena itu kita bisa mengatakan bahwa hukum adalah hipotesa yang "terbukti benar". Karena hipotesa dan hukum memiliki struktur yang sama, dan hanya berbeda dalam hal dukungan empiris, maka kita bisa membahas keduanya dengan istilah "generalisasi".

Dalam proses keilmuan (lihat *Gambar 4.1*), generalisasi bisa berada dalam tahap-tahap keilmuan yang berbeda. Generalisasi empiris dirumuskan langsung dari hasil pengamatan empiris; sedangkan hipotesa dirumuskan dengan proses logika deduktif. Untuk menggambarkan perbedaan ini dengan lebih jelas kita bisa meminjam tipologi yang dibuat Wallace.⁷ Ilmuwan ini merumuskan empat tipe proposisi atau pernyataan tentang realitas berdasar dua kriteria: a. Apakah proposisi itu punya basis empiris?, dan b. Apakah proposisi itu punya basis teoritis?

GAMBAR 6.1: Empat Tipe Proposisi

| | | Dukungan Empiris | |
|-------------------|-----------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| | | Ada | Tidak ada |
| Dukungan teoritis | Ada | Hukum/ "Theoretic Invariance" | Hipotesa teoritis |
| | Tidak ada | Generalisasi empiris | Dugaan/Fantasi/ Imajinasi/Idea |

SUMBER: Walter Wallace, *The Logic of Science in Sociology* (Aldine, 1973).

6 Isaak, *op.cit.*, hal.107.

7 Walter Wallace, *The Logic of Science in Sociology* (Aldine, 1973), hal.48.

Dalam gambar di atas generalisasi dipilah menjadi tiga, yaitu generalisasi empiris, hukum dan hipotesa. Generalisasi empiris adalah proposisi yang memiliki dukungan empiris tetapi tidak didukung oleh teori; hukum adalah proposisi yang mendapat dukungan empiris maupun teoritis; sedangkan hipotesa adalah proposisi yang memiliki dukungan teoritis tetapi tidak didukung oleh fakta empiris.

Gambar itu juga bisa dipakai untuk menunjukkan dua jalan menuju pembentukan teori. Jalan *pertama* adalah "dugaan - hipotesa teoritis-hukum". Proses pembentukan teori menurut jalan ini bermula dengan memakai teori yang ada (atau, yang lebih longgar, kerangka berpikir) dan dengan teori itu kita deduksikan dugaan-dugaan sebagai hipotesa baru. Hipotesa itu kemudian kita uji dan hasil pengujian itu kita induksikan ke dalam teori sebagai hukum. Jalan *kedua* adalah "dugaan - generalisasi empiris - hukum". Yaitu kita mulai dengan membentuk suatu pola hasil observasi dan dugaan itu diinduksikan ke dalam pola itu sebagai kasus baru, dan hasil induksi ini diinduksikan lagi ke dalam teori sebagai hukum.

Pengujian Hipotesa

Bagaimana menguji hipotesa? Walaupun dalam buku ini kita membicarakan masalah fondasi metodologis ilmu, bukan teknik penelitian, kita perlu memahami dasar logika dari pengujian hipotesa. Seperti diterangkan oleh Isaak,⁸ dasar bagi pengujian hipotesa adalah *metode induktif*, yaitu proses penalaran yang bergerak dari sekumpulan bukti kongkrit ke generalisasi. Kita menguji hipotesa untuk melihat apakah ia cocok dengan dunia nyata. Misalnya kita hendak menguji hipotesa: "Dalam situasi krisis, politik luar negeri cenderung diputuskan oleh kelompok elit eksklusif". Untuk menguji ini diperlukan sampel tentang proses pembuatan politik luar negeri dalam situasi krisis, misalnya kasus pengeboman Vietnam oleh Presiden Johnson, kasus konfrontasi Malaysia oleh Soekarno, perang Yom Kippur antara Mesir dan Israel, penyerbuan Vietnam ke Kampuchea, penyerbuan Jepang ke Pearl Harbor dan keputusan Presiden Kennedy dalam kasus nuklir

8 Isaak, *ibid.*, hal.118.

di Kuba, untuk mewakili fenomena serupa yang pernah terjadi di dunia. *Sampling* ini kita lakukan karena tidak mungkin kita meneliti semua kasus serupa yang pernah terjadi di dunia. Berdasar penelaahan atas sampel ini (misalkan saja keenam kasus itu cukup representatif) kita bisa mendukung atau menolak hipotesa itu. Kalau dalam sebagian besar kasus itu, misalnya 4 dari 6 kasus, proses pembuatan keputusan politik luar negeri dilakukan oleh kelompok kecil di puncak kekuasaan, maka kita bisa menyimpulkan bahwa hipotesa itu memperoleh konfirmasi. Dalam hal ini sebetulnya kita membuat kesimpulan tentang suatu kelas fenomena, yaitu kelas tentang proses pembuatan keputusan politik luar negeri dalam situasi krisis, berdasar apa yang kita temukan dalam beberapa anggota kelas fenomena itu.

Ilmuwan menggunakan induksi untuk membentuk hukum. Setiap generalisasi, baik universal maupun statistik, didasarkan pada pengamatan kongkrit. Dalam proses ini ilmuwan itu disebut melakukan "lompatan induktif" dari data atau bukti ke generalisasi. Dan persoalan inilah yang selalu jadi perdebatan. Kalau pun misalnya keenam kasus itu memang seperti yang dihipotesakan, yakinkah kita bahwa proses pembuatan keputusan dalam situasi krisis, di mana saja dan kapan saja, selalu didominasi oleh sekelompok kecil elit di puncak kekuasaan? Ini adalah persoalan validitas induksi, persoalan yang memerlukan tempat lain untuk mendiskusikan. Bagi keperluan studi kita sekarang, cukup kiranya diketahui bahwa satu-satunya cara menguji generalisasi adalah pengamatan atau observasi.⁹

Bagaimana pengujian hipotesa secara teknis dilakukan? Sekedar untuk memberi gambaran, keterangan berikut mungkin diperlukan. Pada dasarnya, pengujian hipotesa bisa dilakukan secara saintifik maupun non-saintifik. Kita seringkali menguji asumsi-asumsi kita tentang kehidupan sehari-hari secara non-saintifik, yaitu berdasar akal sehat (*common sense*), intuisi atau empati. Cara-cara ini tidak memenuhi persyaratan obyektivitas dan reliabilitas.

Metode pengujian hipotesa secara saintifik ada dua macam,

9 *Ibid.*, hal. 127.

yaitu yang reaktif dan non-reaktif. Metode reaktif adalah metode pengujian hipotesa yang memerlukan reaksi dari obyek (orang) yang diteliti. Dengan metode ini peneliti mengamati reaksi obyek penelitian terhadap rangsangan (stimuli) yang diberikan. Dua contoh terkenal adalah metode survei opini dan eksperimentasi.

Namun pengujian hipotesa dengan metode reaktif ini jarang digunakan dalam studi hubungan internasional. Pengujian hipotesa dalam studi ini umumnya dilakukan dengan metode non-reaktif, yaitu observasi yang tidak memerlukan reaksi dari obyek penelitian. Salah satunya adalah penelaahan secara sistematis atas dokumen, catatan sejarah, berita koran, statistik Pemilu, dan segala informasi yang tercatat. Penelaahan secara sistematis itulah yang dianjurkan oleh pencipta teknik analisa-isi (*content analysis*). Teknik ini mengasumsikan bahwa setiap kumpulan informasi tertulis dapat digunakan sebagai indikator sikap, nilai dan maksud politik. Kalau informasi itu ditelaah secara sistematis, yaitu, ditelaah menurut kriteria penafsiran kata dan pesan tertentu. Misalnya, seorang peneliti tertarik dengan konflik internasional dan membuat hipotesa bahwa kecemasan terhadap status kekuatan militer negara-negara lain akan menyebabkan semua negara meningkatkan kekuatan militernya dan bahwa perlombaan persenjataan itu akan menyebabkan timbulnya perang. Pengujian hipotesa ini bisa berujud penelaahan secara sistematis atas berita koran dan media komunikasi resmi pemerintah. Yang dicari adalah kata-kata dan kalimat-kalimat yang dianggap menandai adanya kecemasan nasional, misalnya kata *missile-gap*. Kata-kata dan pesan-pesan itu bisa dihitung dan hasilnya adalah kesimpulan tentang perilaku verbal yang khas ada pada masa menjelang perang. Secara sendiri, teknik analisa-isi ini memang tidak bisa konklusif, tetapi kalau dipakai bersama-sama dengan teknik pencarian data lain, maka ia bisa sangat berguna. Teknik lain, misalnya, mencari data primer dengan cara terjun ke tengah proses politik dan mengamati secara langsung dan mencatat, tetapi tanpa diketahui oleh obyek yang sedang ditelitinya.

Generalisasi dan Kausalitas

Generalisasi "Jika A, maka B" bisa ditafsirkan sebagai "A

menyebabkan terjadinya B". "Jika suatu bangsa makmur, maka ia demokratis" bisa ditafsirkan sebagai "Kemakmuran menyebabkan timbulnya demokrasi". Pengertian generalisasi mempunyai hubungan dengan pengertian kausal; bahkan hubungan kausal sebenarnya adalah salah satu jenis generalisasi. Pernyataan bahwa "A menyebabkan timbulnya B" adalah sama saja dengan mengatakan bahwa "B selalu terjadi sesudah terjadi A", maka sebetulnya keduanya bisa dikembalikan ke bentuk generalisasi: "Jika A, maka B". Dengan kata lain, kita bisa menyatakan apa yang secara tradisional dikenal sebagai hubungan kausal tanpa menggunakan istilah "sebab". Misalnya seorang ilmuwan ingin menjelaskan mengapa perang terjadi dan merumuskan pernyataan "Jika terjadi persaingan ekonomi, maka terjadi perang". Ini sekedar bentuk generalisasi dari pengamatan bahwa "persaingan ekonomi di antara negara-negara cenderung *diikuti* oleh terjadinya konflik militer". Tanpa memakai kata "menyebabkan", kita sudah paham.¹⁰

Walaupun demikian kita masih perlu membedakan generalisasi yang kausal dan generalisasi yang non-kausal, dan dengan demikian tetap memakai istilah "sebab" itu. Dalam hal ini kita perlu membahas generalisasi *cross-sectional* dan generalisasi kausal atau temporal. Generalisasi *cross-sectional* menggambarkan hubungan antara dua variabel pada saat yang bersamaan. Generalisasi ini bukan hubungan sebab-akibat, karena satu variabel diketahui tidak terjadi atau ada sebelum variabel yang lain. Generalisasi yang tidak menunjukkan urutan waktu adalah generalisasi yang *cross-sectional*. Misalnya, "Semakin teralienasi seseorang, semakin rendah partisipasi politiknya". Orang yang punya karakteristik "teralienasi" juga punya karakteristik "berpartisipasi rendah". Generalisasi ini tidak menunjukkan mana yang terjadi lebih dahulu. Sedangkan generalisasi kausal menegaskan adanya urutan-urutan waktu, yaitu satu variabel ada atau terjadi lebih dahulu daripada variabel yang lain. Misalnya: "Orang yang frustrasi cenderung agresif". "Kenaikan gaji selalu diikuti dengan kenaikan harga". "Kepribadian kepala pemerintahan menentukan langgam politik luar negerinya". "Pendidikan cenderung mempengaruhi mobilitas sosial". Ini semua

10 *Ibid.*

contoh generalisasi kausal.

Untuk menutup pembicaraan tentang generalisasi ini, kita perlu mengulangi argumen di depan, yaitu bahwa generalisasi sangat penting bagi pertumbuhan Ilmu Hubungan Internasional, karena generalisasi adalah dasar bagi pembentukan teori empiris.

Apendiks 6.1:

PERUMUSAN HIPOTESA: SEBUAH CONTOH

Untuk memperjelas prosedur perumusan hipotesa dalam penelitian hubungan internasional, berikut ini ditunjukkan contoh studi oleh J. David Singer dan Melvin Small tentang efek pembentukan aliansi terhadap pecahnya dan tingkat luasnya perang.¹ Yang hendak dipelajari di sini adalah bagaimana kedua peneliti ini merumuskan permasalahan dan hipotesa bagi penelitiannya itu.

Salah satu pertanyaan klasik dalam hubungan internasional adalah bagaimana "perimbangan kekuatan" (*balance of power*) mempengaruhi stabilitas sistem internasional. Asumsi dari gagasan tentang perimbangan kekuatan adalah bahwa perdamaian internasional bisa dipelihara tanpa perlu membentuk lembaga-lembaga supranasional yang kuat (seperti suatu PBB yang kuat), asalkan negara-negara di dunia bebas berurusan dan berinteraksi satu sama lain sesuai dengan kepentingan nasional masing-masing. Menurut teorisasi ini, hubungan yang bebas seperti itu akan bisa menimbulkan suatu jaringan hubungan yang majemuk dan ikatan-ikatan yang *cross-cutting* dan memungkinkan berubah-ubahnya pola hubungan persahabatan dan permusuhan sedemikian rupa sehingga tidak ada kepentingan tunggal yang bisa membagi negara-negara itu ke dalam blok-blok yang tegar. Dari asumsi-asumsi ini bisa disimpulkan bahwa setiap hal yang membatasi atau mencegah pengejaran kepentingan nasional yang berbeda-beda secara bebas akan membatasi efektivitas perimbangan kekuatan sebagai mekanisme stabilisator. Dan di antara pengorganisasian hubungan internasional yang dipandang paling mungkin mengganggu pengejaran kepentingan nasional secara bebas adalah aliansi formal. Negara-negara dalam aliansi yang sama tidak bebas untuk berkompetisi dengan sekutu-sekutunya dalam aliansi itu, dan juga tidak

1 J.D. Singer dan M. Small, "Alliance Aggregation and the Onset of War, 1815-1945, dalam J.D. Singer (Ed.), *Quantitative International Politics: Insights and Evidence* (Free Press, 1968).

bebas berkawan dengan negara-negara bukan anggota aliansinya itu. Hal ini sebenarnya adalah penerapan gagasan Adam Smith tentang mekanisme *invisible hand* (untuk membenarkan kompetisi ekonomi di antara para produsen di pasar bebas) ke dalam arena internasional.

Berapa banyak suatu aliansi akan membatasi kebebasan suatu negara untuk mengejar kepentingannya sendiri, sulit ditentukan. Namun Singer dan Small mencoba mengkonseptualisasikannya dengan memilah-milah aliansi ke dalam tiga tipe: aliansi pertahanan, aliansi netralitas, dan *entente*. Mereka menduga bahwa pembatasan terhadap kebebasan negara-anggota dalam ketiga jenis aliansi ini berbeda-beda. Inti dari argumen ini adalah bahwa kalau setiap aliansi mengurangi kesempatan interaksi antarnegara, maka begitu komitmen pembentukan aliansi meningkat, kesempatan interaksi dalam sistem internasional akan merosot. Akibat yang bisa diduga adalah bahwa frekuensi, luasnya, dan intensitas perang, akan meningkat. Kalau proses itu berlanjut dan mencapai titik ekstrem, akan muncul sistem bipolar sempurna, di mana kesempatan interaksi akan merosot drastis. Hubungan antarnegara menjadi sederhana, mereka hanya punya teman atau musuh, tidak ada pilihan lain.

Argumen di atas diringkas ke dalam dua hipotesa dasar: *Pertama*, semakin besar jumlah ikatan aliansi dalam suatu sistem internasional, semakin sering perang terjadi dalam sistem itu. *Kedua*, semakin dekat suatu sistem ke bipolaritas murni, semakin sering perang akan terjadi dalam sistem itu.

Singer dan Small tidak menguji ketepatan argumen itu secara logika, yaitu mengapa pembentukan *harus* berkorelasi dengan pecahnya perang. Mereka hanya ingin mencari bukti empiris apakah memang ada hubungan antara pembentukan aliansi dengan pecahnya, luasnya dan intensitas perang.

Bab 7

Teori

Pembicaraan tentang proses pembentukan teori (*theory building*) sebenarnya sudah kita mulai ketika kita membahas konseptualisasi (Bab 5) dan kemudian generalisasi (Bab 6). Dalam tahap konseptualisasi konsep dirumuskan, dikembangkan dan didefinisikan. Konseptualisasi itu bukan hanya penting untuk menata fakta hasil pengamatan, tetapi lebih dari itu konseptualisasi yang jelas sangat penting dalam proses perumusan proposisi teoritis, karena perumusan proposisi itu pada dasarnya adalah upaya menghubungkan konsep-konsep dalam satu format yang bermakna. Dalam pengertian ini konsep dianggap sebagai "batu bata" bagi "bangunan" yang disebut teori. Sebagai batu bata, konsep sangat vital bagi bangunan teori itu. Konsep yang lemah, yaitu yang tidak dirumuskan dan didefinisikan dengan jelas, akan menghasilkan bangunan teori yang rapuh.

Proposisi yang dibentuk oleh konsep ini bisa berbentuk hipotesa (atau generalisasi hipotetis) yang dideduksikan dari teori maupun generalisasi empiris yang diinduksikan dari fakta. Apapun bentuknya, proposisi teoritis itu berisi konsep-konsep. Dan daya eksplanatori dan prediktif proposisi itu tergantung pada kejelasan konsep-konsep yang dikandungnya itu.

Dalam Bab 5 telah dibahas konsep-konsep yang diterapkan oleh ilmuwan untuk mengidentifikasi segi-segi penting kehidupan politik dan hubungan internasional. Walaupun perumusan konsep, (atau upaya "pemberian nama"), pada obyek yang hendak dipelajari sangat penting, hal itu baru merupakan langkah awal menuju pemahaman tentang fenomena penting tersebut. Seperti diketahui, bahwa "hafal perbendaharaan kata" dalam bahasa Inggris belum berarti mahir berbahasa Inggris. Supaya daftar

kata-kata Inggris itu bisa menjadi bahasa Inggris, kata-kata itu harus diubah menjadi kalimat-kalimat menurut aturan tata-bahasa tertentu. Begitu juga, penguasaan atas sederetan konsep Ilmu Politik dan Hubungan Internasional belum tentu berarti kemampuan menjelaskan fenomena dalam kedua bidang tersebut. Seperti pada bahasa, konsep-konsep itu harus saling dihubungkan menurut aturan logika menjadi suatu bentuk pernyataan tertentu sehingga bisa menjelaskan fenomena tersebut secara ilmiah. Pernyataan seperti itulah yang disebut teori.

Seerti akan dibahas dalam bab ini, teori adalah bentuk penjelasan paling umum yang memberitahu mengapa sesuatu terjadi dan kapan sesuatu bisa diduga akan terjadi. Jadi selain dipakai untuk eksplanasi, teori juga menjadi dasar bagi prediksi. Ilmuwan menggunakan konsep (atau nama) untuk mengorganisasi dan mengidentifikasi fenomena yang menarik perhatian mereka. Teori menggabungkan serangkaian konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis saling berhubungan.

Seerti juga telah dibicarakan dalam Bab 4, tujuan fundamental Ilmu Sosial sebagai sains adalah pembentukan generalisasi-generalisasi yang *valid* tentang segi-segi tertentu perilaku manusia, termasuk perilaku dalam hubungan internasional. Dari generalisasi-generalisasi ini bisa dikembangkan proposisi-proposisi yang bermakna. Dan proposisi yang menjadi tujuan utama para ilmuwan adalah teori, yaitu proposisi yang bisa menjelaskan fenomena sosial dan menjelaskan generalisasi itu sendiri.

Begitulah hubungan antara konsep, generalisasi dan teori. Dalam bab ini akan dibahas teori, terutama dalam hal makna, fungsi, tipe-tipe berdasar tingkatnya dan strukturnya, dan kriteria untuk menilainya.

Makna Teori

Kata "teori" berasal dari bahasa Yunani yang artinya "melihat" atau "memperhatikan".¹ Dari pengertian ini bisa dikatakan secara

1 T.A.Coulombis dan J.H.Wolfe, *Introduction to International Relations* (Prentice-Hall, 1986), hal.29.

mudah bahwa [√]teori adalah suatu pandangan atau persepsi tentang apa yang terjadi. Jadi, ber-teori adalah "pekerjaan penonton"; yaitu pekerjaan mendeskripsikan apa yang terjadi, menjelaskan mengapa itu terjadi dan mungkin juga meramalkan kemungkinan berulangnya kejadian itu di masa depan.

Namun dalam kehidupan sehari-hari sering timbul perbedaan pengertian tentang arti teori itu. Bahkan selama ini terdapat kekacauan dan kerancuan dalam penggunaan kata "teori". *Pertama*, di dalam Ilmu Politik terdapat kekacauan pengertian antara "teori politik" dan "filsafat politik". *Kedua*, dalam bahasa sehari-hari kita dibingungkan oleh perbedaan tentang arti "teori dan praktek". *Ketiga*, kita juga punya kecenderungan untuk menyamakan teori dengan dugaan.² Marilah kita bicarakan kerancuan ini satu-persatu.

Yang *pertama*, dalam disiplin Ilmu Politik terdapat bidang studi yang disebut Teori Politik. Studi ini bersifat *normatif*, yaitu memusatkan pada pertanyaan yang bersifat *das Sollen*: Apa seharusnya tujuan politik internasional? Sistem internasional apakah yang paling baik? Bagaimana sebaiknya hubungan antara negara-negara kaya dan miskin di dunia? Karena itu yang dipelajari adalah hasil karya dari tokoh-tokoh pemikir besar, mulai dari Thucydides, Hugo Grotius, Immanuel Kant, Niccolo Machiavelli, Thomas Hobbes, Karl Marx dan sebagainya. Bidang yang seharusnya disebut "filsafat politik" itu dalam kurikulum Ilmu Politik sampai sekarang disebut "teori politik". Yang hendak dibicarakan dalam bab ini bukanlah teori dalam pengertian tersebut, tetapi teori yang berkaitan dengan pertanyaan yang bersifat *das Sein*, tentang hal yang *se-nyatanya*; misalnya: Bagaimana sistem internasional berfungsi? Mengapa terjadi ketimpangan dalam hubungan antara negara-negara Utara dan Selatan? Teori yang menjawab pertanyaan-pertanyaan ini bersifat *empiris*.

Yang *kedua*, seringkali kita mendengar orang mengatakan: "Teorititis memang begitu, tetapi bagaimana prakteknya?" Seolah-olah teori itu tidak realistis. Semakin Anda memahami masalah metodologi, semakin Anda tahu bahwa teori dan praktek tidak bisa

2 A.C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Dorsey, 1981), hal. 168-169; Vernon van Dyke, *Political Science* (Stanford, 1965), Bab 9.

dipisahkan. Teori yang baik adalah basis bagi pengembangan pengetahuan yang layak dipercaya dan berdasar kenyataan. Teori membantu kita menjelaskan dan meramalkan fenomena politik, dan dengan demikian, juga membantu pembuatan keputusan praktis. Dan keputusan yang dibuat seperti ini dijamin berdasar kenyataan kongkrit. Yang *ketiga*, kita juga sering mendengar orang berkata: "Menurut teori saya, pelaku kejahatan itu adalah si Anu". Yang dimaksud pembicara sebetulnya adalah dugaan dia tentang siapa pelaku kejahatan itu. Dalam percakapan sehari-hari memang banyak sekali orang yang menggunakan kata "teori", padahal yang dimaksudkan adalah "dugaan".

Dalam buku ini yang dimaksud dengan teori adalah suatu bentuk pernyataan yang menjawab pertanyaan "mengapa"; artinya, berteori adalah upaya memberi makna pada fenomena yang terjadi. Pernyataan yang disebut teori itu berujud sekumpulan generalisasi dan karena di dalam generalisasi itu terdapat konsep-konsep, maka bisa juga diartikan bahwa teori adalah pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis. Namun, seperti telah dibahas dalam Bab 4, teori bukanlah sekedar kumpulan generalisasi; teori adalah pernyataan yang menjelaskan generalisasi itu. Sebagai sarana eksplanasi, teori adalah yang paling efektif. Dan dalam proses eksplanasi itu, teori membantu kita mengorganisasikan dan menata fakta yang kita teliti.

Secara lebih spesifik McCain, dan Segal mendefinisikan teori sebagai:

"serangkaian statemen yang saling-berkaitan . . . (yang terdiri dari): 1. kalimat-kalimat yang memperkenalkan istilah-istilah yang merujuk pada konsep-konsep dasar teori itu; 2. kalimat-kalimat yang menghubungkan konsep-konsep dasar itu satu-sama-lain; dan 3. kalimat-kalimat yang menghubungkan beberapa statemen teoritis itu dengan sekumpulan kemungkinan obyek pengamatan empiris (yaitu hipotesa)".³

Ketika menjelaskan suatu fenomena, teori memerlukan pembuktian secara sistematis. Artinya, teori harus diuji dengan bukti-bukti yang sistematis. Teori yang baik adalah teori yang bisa didukung atau ditolak melalui analisa yang jelas dan penggunaan data secara

3 Garvin McCain dan Erwin Segal, *The Game of Science* (Brooks/Cole, 1973), hal.99.

sistematis. Agar bisa didukung atau ditolak secara itu, teori harus memuat konsep-konsep yang jelas. Teori yang tidak bisa diuji — dan tidak bisa disalahkan — tidak banyak gunanya. (Kita akan kembali ke soal ini pada akhir bab ini).

Berbagai Tipe Teori

Sebelum membahas format perumusan teori, lebih dulu perlu diketahui bahwa tidak semua proposisi yang disebut "teori" dalam Ilmu Sosial bisa memenuhi definisi di atas. Kadar teoritis dalam banyak proposisi teoritis itu bervariasi. Karena itu kita perlu mengetahui berbagai versi proposisi teoritis

Teori bisa diklasifikasikan berdasar ruang lingkup (yaitu, teori mikro atau makro); berdasar jangkauan (yaitu, *middle-range* atau *grand-theory*); berdasar tingkat-tingkatnya; atau berdasar struktur internalnya.⁴ Dalam bagian ini hendak diuraikan tipe-tipe teori berdasar tingkat-tingkatnya, sedangkan dalam bagian berikut tentang klasifikasi berdasar struktur internalnya, dan bagian akhir bab ini akan dibahas klasifikasi berdasar jangkauan.

Berbagai proposisi teoritis yang dikenal dalam Ilmu Sosial sebenarnya memiliki kadar teoritis yang bervariasi. Dan berdasar kadar teori yang dimuatnya, kita bisa memilah proposisi-proposisi itu ke dalam tiga tingkatan: sistem klasifikasi (tipologi atau taksonomi), kerangka konseptual, dan sistem teoritis (teori).

Sistem Klasifikasi

Seperti telah dibahas dalam Bab 5, tipologi atau taksonomi bisa berfungsi penting dalam proses pembentukan teori, dan bahkan sering disalahgunakan sebagai teori. Tipologi sebenarnya adalah sistem klasifikasi atau sistem kategori, bukan sistem teoritis. Tipologi terdiri dari sistem kategori yang dibangun untuk mengorganisasikan hasil pengamatan sehingga hubungan antar kategori-kategori itu bisa dideskripsikan. Seringkali ada interdependensi antara kategori-kategori itu sehingga klasifikasi di satu kategori

4 David Easton mengajukan empat klasifikasi teori, yaitu berdasar ruang lingkup, fungsi, tingkat dan struktur. Easton dalam David dan Chava Nachmias, *Research Methods in the Social Science* (St.Martin, 1981), hal.40.

diikuti dengan klasifikasi dalam kategori yang lain. Suatu tipologi punya hubungan dekat dengan dunia empiris, dan dalam pengertian ini kategori-kategori dalam tipologi itu mencerminkan realitas yang dideskripsikan.

Dari contoh-contoh dalam Bab 5 diketahui bahwa sistem klasifikasi menjalankan fungsi penting dalam penelitian. Dengan definisi yang teliti, sistem klasifikasi bisa menspesifikasi unit realitas yang hendak dianalisa dan menunjukkan bagaimana unit itu bisa dideskripsikan. Dalam Gambar 5.1, 5.2 dan 5.3 di Bab 5, unit-unit itu adalah sikap politik, sistem politik, dan tipe hubungan ekonomi-politik.

Tujuan tipologi adalah membuat skema yang tertib untuk mengklasifikasi dan mendeskripsikan fenomena. Kalau dihadapkan pada suatu obyek penelitian, dengan menggunakan tipologi, kita bisa dengan segera mengidentifikasi segi-segi atau variabel-variabel penting dari obyek itu. Dalam hal ini tipologi bisa dipakai sebagai semacam "daftar belanjaan" yang dipakai orang ketika berbelanja ke toko. Untuk menguji tipologi itu, kita bisa memperhatikan obyek penelitian itu dan melihat apakah konsep-konsep yang ada dalam sistem klasifikasi itu juga dimiliki oleh obyek penelitian itu. Selain itu, tipologi juga membantu kita meringkas hasil pengamatan empiris.

Perlu ditegaskan bahwa tipologi atau taksonomi umumnya tidak berfungsi eksplanasi. Ini adalah sarana deskripsi. Tipologi hanya mendeskripsikan fenomena empiris dengan mencocokkan fenomena itu dengan kategori-kategori yang ada dalam tipologi itu. Kembali ke contoh dalam Bab 5, sikap menerima sistem tetapi menolak pembaharuan bukanlah penyebab dari sikap politik konservatif (Gambar 5.1). Sikap menerima sistem dan menolak pembaharuan itu adalah unsur-unsur dari definisi konservatisme. Dengan kata lain, walaupun kita tahu bahwa si A bersikap menerima sistem tetapi menolak pembaharuan, namun tidak berarti bahwa kita bisa menjelaskan mengapa si A bersikap konservatif. Dan karena tidak memberikan eksplanasi, maka tipologi belum mencapai ketinggian teori.

Sekalipun demikian, tidak tertutup kemungkinan dibuatnya suatu tipologi yang dengan jelas bisa mengidentifikasi variabel-

variabel dependen dan independen, dan karena itu bisa berfungsi eksplanasi. Tipologi semacam ini memiliki kadar teoritis yang lebih tinggi daripada tipologi pada umumnya. Perhatikan misalnya dua contoh berikut ini.

Contoh pertama (Gambar 7.1) adalah tipologi yang dibuat oleh Arend Lijphart untuk menggambarkan variasi tipe demokrasi yang dipraktekkan di berbagai negara. Argumennya adalah bahwa perbedaan di antara berbagai sistem politik demokratis itu berkaitan dengan kultur politik dan perilaku elit masing-masing. Dengan memilah dua dimensi kultur politik dan dua dimensi perilaku elit dan mempertemu-silangkan ke empat dimensi itu, ia menemukan empat tipe demokrasi. Dengan memperhatikan tipologi itu, dapat dengan segera diketahui arah hubungan antara konsep-konsep itu. Tipologi ini mendorong untuk berkesimpulan, misalnya masyarakat yang memiliki tipe kultur politik yang pecah-belah tetapi dipimpin oleh kelompok elit politik yang cenderung bersatu, menghasilkan demokrasi yang "*konsosiasional*". Ini adalah demokrasi yang elitis, di mana persaingan pluralistik hanya terjadi di tingkat elit, sedangkan massa tidak diberi kesempatan untuk saling bersaing dan "dibimbing" oleh masing-masing elit dalam kelompok komunalnya. Misalnya, demokrasi di Malaysia (sampai Mei 1969?), Libanon sampai awal 1970-an, Nederland, dan sebagainya. Sedangkan kombinasi-kombinasi lain di antara empat dimensi itu menghasilkan tiga tipe demokrasi, yaitu: 1. demokrasi yang "*depolicized*" (paling stabil); 2. demokrasi yang sentripetal (ada pertikaian antar-elit tetapi diikat oleh kesepakatan ideologis); dan 3. demokrasi yang sentrifugal (paling tidak stabil, karena elit saling bertikai sedang kesepakatan ideologis tidak jelas).

GAMBAR 7.1: Tipologi Demokrasi

| | | KULTUR POLITIK | |
|---------------|------------|---------------------------|--------------------------|
| | | Homogen | Pecah-belah |
| PERILAKU ELIT | Bersatu | Demokrasi terdepolitisasi | Demokrasi Konsosiasional |
| | Kompetitif | Demokrasi Sentripetal | Demokrasi Sentrifugal |

SUMBER: Arend Lijphart, "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Sistem*, (April 1968).

Contoh lain adalah tipologi strategi politik luar negeri yang dibuat oleh John Lovell. Tipologi ini juga mendorong untuk ber-teori bahwa tipe strategi yang diambil oleh suatu negara bisa dijelaskan dengan menelaah penilaian para pembuat keputusan tentang strategi lawan dan perkiraan mereka tentang kemampuan sendiri. Di sini kita juga mempunyai empat dimensi, yang setelah dipertemu-silangkan menghasilkan empat tipe strategi: konfrontatif, memimpin (*leadership*), akomodatif, dan konkordan.

GAMBAR 7.2: Tipologi Strategi Politik Luar negeri.

PENILAIAN TENTANG STRATEGI LAWAN

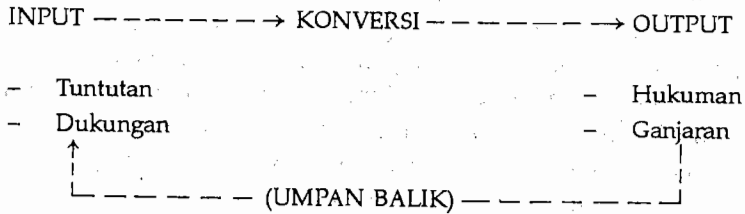
| | Mengancam | Mendukung |
|---|-------------|-------------|
| Lebih kuat PERKIRAAN KEMAMPUAN SENDIRI | Konfrontasi | Memimpin |
| Lebih lemah | Akomodasi | Konkordansi |

SUMBER: John Lovell, *Foreign Policy in Perspective* (Holt, Rinehart Winston 1970), hal.99 .

Kerangka konseptual

Proposisi yang setingkat lebih tinggi daripada sistem klasifikasi adalah kerangka konseptual. Di sini kategori-kategori deskriptif secara sistematis ditempatkan dalam suatu struktur proposisi-proposisi. Sebagai contoh adalah kerangka konseptual yang diajukan David Easton tentang bekerjanya sistem politik. Dalam kerangka konseptual ini, konsep-konsep "input", "tuntutan", "dukungan", "konversi", "output", "ganjaran", "hukuman", dan "umpan-balik" disusun secara sistematis sehingga bisa memberi gambaran dan sedikit penjelasan tentang bagaimana bekerjanya sistem politik (lihat Gambar 7.3).

GAMBAR 7.3: Analisa Sistem Politik



SUMBER: David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, IX, No.3 (April 1957).

Dalam kerangka konseptual ini, konsep-konsep deskriptif saling dikaitkan dalam urutan yang sistematis, dan masing-masing mempengaruhi fungsi masing-masing. Dengan bantuan kerangka konseptual ini bisa dibuat proposisi-proposisi untuk menjelaskan mengapa suatu sistem macet, bagaimana meningkatkan efisiensi sistem itu, bagaimana sistem itu mengadaptasikan diri sesudah menerima umpan balik, dan sebagainya. Tetapi kerangka konseptual ini masih terlalu longgar sehingga tidak memungkinkan penarikan proposisi secara sistematis.

Kerangka konseptual ini berada setingkat di atas tipologi karena proposisi-proposisinya bukan hanya meringkas, tetapi juga memberi eksplanasi dan prediksi terhadap hasil pengamatan empiris. Banyak yang disebut teori dalam Ilmu Sosial sebenarnya adalah kerangka konseptual. Walaupun kerangka itu bisa mengarahkan penelitian empiris secara sistematis, kerangka itu bukan teori. Juga, karena proposisi-proposisi yang muncul dari kerangka konseptual itu tidak ditarik secara deduktif, maka daya eksplanasi dan prediksinya tidak cukup kuat.

Sistem Teoritik

Proposisi teoritis yang tertinggi adalah sistem teoritis. Ini merupakan kombinasi antara sistem klasifikasi dengan kerangka konseptual, tetapi di sini deskripsi, eksplanasi dan prediksi dikombinasikan dengan sistematis. Pada tingkat inilah proposisi itu memenuhi persyaratan definisi teori yang lebih sempit. Yaitu teori

sebagai suatu sistem proposisi yang saling berkaitan, di mana beberapa proposisi bisa dideduksikan dari proposisi yang lain. Kalau ilmuwan sosial bisa memperoleh proposisi teoritis yang tersusun secara demikian, maka pekerjaan menjelaskan dan meramalkan suatu fenomena menjadi lebih mudah.

Contoh klasik sistem teoritis adalah teori Emille Durkheim tentang bunuh diri. Proposisi teoritis itu bisa dirumuskan sebagai berikut:⁵

1. Dalam setiap kelompok sosial, tingkat frekuensi peristiwa bunuh diri (A) berkaitan langsung dengan derajat individualisme atau egoisme (C) [A -- B]
2. Derajat individualisme (B) berkaitan dengan derajat Protestantisme (C). [B -- C]
3. Karena itu,, tingkat frekuensi bunuh diri berkaitan dengan derajat Protestantisme. [Jadi, A -- C]
4. Derajat Protestantisme di Spanyol rendah. [Kalau C rendah]
5. Karena itu, frekuensi bunuh diri di Spanyol juga rendah. [Maka A juga rendah]

Dalam contoh ini, proposisi 3 dideduksi dari proposisi 1 dan 2, dan proposisi 5 dideduksi dari proposisi 3 dan 4. Selanjutnya, kalau kita tidak tahu berapa tinggi frekuensi bunuh diri di Netherland, tetapi tahu bahwa derajat Protestantisme di negeri itu rendah, maka pengetahuan ini bersama dengan proposisi 3 bisa dipakai untuk membuat prediksi bahwa frekuensi bunuh diri di negeri itu juga rendah. Dengan demikian, sistem teoritis memungkinkan untuk membuat eksplanasi dan prediksi dengan meyakinkan.

Dua Format Teori

Berdasar struktur internalnya, Abraham Kaplan mengidentifikasi dua format dasar teori, yaitu teori yang aksiomatis (disebut juga teori hirarkis atau logika-deduktif) dan teori yang

concatenated atau berangkai.⁶ Nanti akan diketahui bahwa tipe teori yang aksiomatis jarang ada dalam Ilmu Sosial. Ilmu politik dan Hubungan Internasional hampir-hampir tidak memiliki teori yang memenuhi persyaratan sebagai teori aksiomatis atau hirarkis ini.

Teori Aksiomatis

Dalam pengertian ini, teori diartikan sebagai generalisasi yang dihubungkan secara *deduktif* atau hirarkis. Deduksi adalah ciri pokok teori. Jadi, agar bisa disebut teori, suatu pernyataan harus berbentuk suatu *sistem aksiomatis*. Suatu sistem aksiomatis terdiri dari aksioma, definisi dan teorem. *Aksioma* adalah pernyataan yang berfungsi sebagai premis dari suatu argumen deduktif. *Teorem* adalah pernyataan yang diturunkan secara logis dari aksioma dan berfungsi sebagai kesimpulan dari suatu argumen deduktif.

Untuk mengetahui apakah suatu pernyataan itu adalah aksioma atau teorem, kita melihat tingkat universalitas pernyataan itu dalam sistem aksiomatis itu. Pernyataan yang memiliki tingkat universalitas paling tinggi adalah aksioma; sedangkan pernyataan yang memiliki tingkat universalitas lebih rendah disebut teorem. Karena teorem bisa dideduksikan dari aksioma, teorem adalah pernyataan empiris yang bertingkat lebih rendah dibanding dengan aksioma. Format teori yang bertingkat-tingkat inilah yang membuatnya disebut juga tipe teori hirarkis.

Contoh perumusan proposisi aksiomatik dalam Ilmu Sosial ditunjukkan oleh Hans Zetterberg.⁷ Dalam uraiannya, Zetterberg menggunakan contoh penelitian terhadap sejumlah kelompok sosial. Yang diteliti adalah: a. jumlah kolega yang dimiliki tiap anggota dalam kelompok; b. solidaritas kelompok itu; c. konsensus tentang keyakinan, nilai-nilai, dan norma-norma dalam kelompok; d. pembagian kerja dalam kelompok; dan e. sejauh mana anggota yang melanggar norma kelompok dikucilkan atau ditolak. Dan dari penelitian itu ditemukan generalisasi-generalisasi berikut ini:

6 Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry* (Chandler, 1964), hal.298-299.

7 Hans Zetterberg, *On Theory and Verification in Sociology* (Bedminster, 1965), hal.159-162.

1. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin tinggi tingkat konsensus.
2. Semakin tinggi tingkat solidaritas, semakin besar jumlah kolega yang dimiliki tiap anggota.
3. Semakin besar jumlah kolega yang dimiliki tiap anggota, semakin tinggi tingkat konsensus.
4. Semakin tinggi tingkat konsensus, semakin jarang terjadi pengucilan terhadap pelanggar norma.
5. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin jarang terjadi pengucilan terhadap pelanggar norma.
6. Semakin besar jumlah kolega yang dimiliki tiap anggota, semakin jarang terjadi pengucilan terhadap pelanggar norma.
7. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin tinggi tingkat solidaritas.
8. Semakin tinggi tingkat solidaritas, semakin tinggi tingkat konsensus.
9. Semakin besar jumlah kolega yang dimiliki tiap anggota, semakin tinggi tingkat pembagian kerja.
10. Semakin tinggi tingkat solidaritas, semakin jarang terjadi pengucilan terhadap pelanggar norma.

Di sini diasumsikan bahwa hubungan antara penyebab dan akibat dalam proposisi-proposisi ini pasti dan tidak bisa dibalik.

Proposisi-proposisi ini bisa ditata secara aksiomatis dengan berbagai cara. Kalau diambil empat generalisasi terakhir sebagai postulat atau aksioma, akan diperoleh teori seperti teori Durkheim tentang pembagian kerja. Jadi, di sini akan diperoleh empat aksioma dan dari keempat aksioma itu bisa diturunkan lima teorem. Berikut ini disajikan aksioma (A) dan teorem (T) itu serta bentuk argumen deduktifnya.

AKSIOMA:

- AI. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja (A), semakin tinggi tingkat solidaritas (B). $[A^{\wedge} - B^{\wedge}]$
- AII. Semakin tinggi tingkat solidaritas, semakin tinggi tingkat konsensus (C). $[B^{\wedge} - C^{\wedge}]$
- AIII. Semakin besar jumlah kolega per anggota (D), semakin tinggi tingkat pembagian kerja. $[D^{\wedge} - A^{\wedge}]$
- AIV. Semakin tinggi tingkat solidaritas, semakin jarang terjadi pengucilan terhadap pelanggar norma (E). $[B^{\wedge} - Ev]$

TEOREM:

Teorem T1:

- AI. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin tinggi tingkat solidaritas. $[A^{\wedge} - B^{\wedge}]$
- AII. Semakin tinggi tingkat solidaritas, semakin tinggi tingkat konsensus. $[B^{\wedge} - C^{\wedge}]$
- T1: Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin tinggi tingkat konsensus. $[A^{\wedge} - C^{\wedge}]$

Teorem T2:

- AI. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin tinggi tingkat solidaritas. $[A^{\wedge} - B^{\wedge}]$
- AIII. Semakin besar jumlah kolega yang dimiliki tiap anggota, semakin tinggi tingkat pembagian kerja. $[D^{\wedge} - A^{\wedge}]$
- T2: Semakin besar jumlah kolega per anggota, semakin tinggi tingkat solidaritas. $[D^{\wedge} - B^{\wedge}]$

Teorem T3:

- AII. Semakin tinggi tingkat solidaritas, semakin tinggi tingkat konsensus. $[B^{\wedge} - C^{\wedge}]$
- T2. Semakin besar jumlah kolega per anggota, semakin tinggi tingkat solidaritas. $[D^{\wedge} - B^{\wedge}]$
- T3. Semakin besar jumlah kolega yang dimiliki tiap anggota, semakin tinggi tingkat konsensus. $[D^{\wedge} - C^{\wedge}]$

Teorem T4:

- AI. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin tinggi tingkat solidaritas. $[A^{\wedge} - B^{\wedge}]$
- AIV. Semakin tinggi tingkat solidaritas, semakin jarang pengucilan terhadap pelanggar norma. $[B^{\wedge} - Ev]$
- T4: Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin jarang terjadi pengucilan terhadap pelanggar norma. $[A^{\wedge} Ev]$

Teorem T5:

- AIII. Semakin besar jumlah kolega per anggota, semakin tinggi tingkat pembagian kerja. $[D^{\wedge} - A^{\wedge}]$
- T4: Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin jarang terjadi pengucilan terhadap pelanggar norma. $[A^{\wedge} - Ev]$
- T5: Semakin besar jumlah kolega per anggota, semakin jarang terjadi pengucilan terhadap pelanggar norma. $[D^{\wedge} Ev]$

Seperti tampak dalam contoh di atas, teori aksiomatis atau deduktif diawali oleh sebuah atau beberapa aksioma atau postulat yang berbentuk universal dan tidak bisa dideduksikan dari pernyataan-pernyataan lain di dalam teori itu. Aksioma itu bisa berujud generalisasi universal maupun generalisasi statistik. Kalau semua aksiomanya terdiri dari generalisasi universal, teori itu semakin meyakinkan. Dan karena itu teori deduktif merupakan alat yang ampuh untuk eksplorasi. Dengan generalisasi yang berlaku universal, kita bisa menyimpulkan apa yang belum kita ketahui dari yang sudah kita ketahui. Teori deduktif menghubungkan apa yang kita ketahui dengan yang tidak kita ketahui. Dengan kata lain, teori deduktif bisa mendorong penciptaan generalisasi hipotetis (atau hipotesa) baru. Upaya penciptaan generalisasi baru sama artinya dengan eksplorasi wilayah keilmuan baru, yang pada gilirannya berarti mendorong dilakukannya penemuan (*discovery*) baru.

Teori Berangkai (Concatenated)

Sejauh ini yang dibahas adalah teori yang unsur-unsurnya dihubungkan secara deduktif, yaitu membentuk konstruksi yang hirarkis dan *teoreminya* merupakan kesimpulan logis dari beberapa aksioma atau postulat dasar. Teori ini mensyaratkan adanya generalisasi yang meyakinkan, atau hukum empiris. Tanpa hukum atau pernyataan umum yang universal, teori deduktif itu tidak mungkin diciptakan. Persoalan bagi pengkaji Ilmu Politik dan Hubungan Internasional adalah persyaratan ini. Dalam kedua bidang ini hampir-hampir tidak ada hukum seperti itu. Sehingga kalau hanya berpikir dalam konteks teori aksiomatis, tidak akan ada teori politik atau hubungan internasional yang memadai. Padahal, dalam kedua bidang ini banyak terdapat generalisasi yang bermakna tetapi tidak bisa saling-dihubungkan secara deduktif atau tidak bisa dirumuskan dalam bentuk yang memungkinkan penarikan kesimpulan deduktif, baik dari teori ke hipotesa (generalisasi hipotetis) maupun dari hipotesa ke data empiris. Generalisasi-generalisasi yang ada itu cukup bermakna dan perlu dijelaskan; untuk menjelaskannya perlu teori. Masalahnya: tipe teori apa yang bisa menghubungkan generalisasi-generalisasi itu dalam suatu pola yang punya arti tanpa harus bertumpu pada penarikan kesimpulan logis secara ketat? Adakah struktur teoritis yang bisa menghubungkan satu generalisasi statistik atau satu pernyataan kecenderungan (*tendency statement*) dengan yang lain, dalam suatu hubungan yang tidak deduktif?

Dalam filsafat ilmu dikenal bentuk teori yang tidak mensyaratkan adanya hubungan logis-formal atau deduktif di antara generalisasi-generalisasi atau pernyataan-pernyataan yang ada di dalamnya, yaitu yang disebut teori *concatenated*, atau teori berangkai. Teori ini memperoleh nama demikian karena memang berbentuk rangkaian pernyataan-pernyataan dalam suatu argumen yang tidak harus bersifat deduktif. Teori ini memang tidak bisa berfungsi sepenuhnya seperti teori aksiomatis, tetapi itu tidak berarti bahwa statusnya menjadi lebih rendah karena nyatanya tidak semua hal dalam kehidupan sosial bersifat logis. Kelemahan teori ini tidak fatal; hanya saja dengan teori ini proses penemuan keilmuan menjadi semakin sulit dan kemungkinan timbulnya

penafsiran individual yang saling bertentangan lebih besar. Tetapi asalkan ilmuwan itu menyadari sifat dan penyebab kelemahan teori ini dan selalu mengingatkannya ketika menilai karya teoritis berbentuk *concatenated* ini, kelemahan struktur tipe teori ini tidak akan merusakkan. Bahaya dari penggunaan teori yang lemah seperti ini akan muncul apabila kita tidak mau menyadari kelemahannya dan menuntut terlalu banyak dari teori itu.

Dalam pengertian yang non-deduktif atau *concatenated* ini, apakah syarat yang harus dipenuhi oleh teori hubungan internasional?

Pertama, secara statis, teori itu harus bisa menunjukkan unit-unit yang terlibat dan hubungan antar unit itu. Jadi, teori harus bisa [a] menunjukkan fenomena tertentu yang patut dipelajari, dan [b] mendeskripsikan struktur atau konfigurasi unit-unit yang saling berhubungan, yang membentuk fenomena itu. *Kedua*, secara dinamis, teori itu harus bisa menuntun kita mencari sekumpulan faktor-faktor yang menentukan terjadinya fenomena itu. Kedua syarat ini, kalau dipenuhi sudah memadai. Namun akan lebih baik kalau teori hubungan internasional itu juga bisa memenuhi syarat *ketiga*, yaitu: [a] bisa mendeskripsikan suatu kecenderungan perubahan evolusioner yang jelas dan mendalam, atau [b] bisa menunjukkan faktor-faktor yang memungkinkan perubahan dari satu sistem ke sistem lain.

Bagaimana teori berangkai dirumuskan? Mengikuti pola perumusan proposisi teoritis Hans Zetterberg, kita bisa merumuskan teori berangkai dalam tiga format, yaitu: Inventarisasi Determinan (Teori Faktor), Inventarisasi Akibat, dan Pola Proposisi Berangkai.⁸

Seperti telah dikemukakan di depan, teori adalah hasil karya intelektual yang menghubungkan generalisasi-generalisasi dan menjelaskan generalisasi itu. Hubungan itu bisa bersifat logis maupun non-logis; bisa bersifat deduktif ataupun non-deduktif. Idealnya, teori tidak hanya berfungsi menjelaskan suatu kumpulan data tertentu, tetapi juga membantu dilakukannya penemuan (*discovery*), mengarahkan penelitian, menunjukkan wilayah pene-

8 *Ibid.*, hal.88-92.

litan baru, dan sebagainya. Teori aksiomatis bisa memenuhi tuntutan itu dengan baik. Sedangkan teori non-aksiomatis, seperti teori berangkai ini, tidak bisa. Teori ini tidak sekuat dan seluwes teori aksiomatis. Satu teori non-aksiomatis mungkin bisa menjelaskan suatu fenomena dengan baik, tetapi tidak bisa meramalkan kemungkinan berulangnya; teori non-aksiomatis yang lain mungkin bisa menjadi penuntun yang baik bagi proses penelitian, misalnya membantu perumusan hipotesa, tetapi tidak bisa menjelaskan fenomena dengan baik. Teori non-deduktif ini juga lebih sulit dievaluasi. Tetapi, bagaimanapun, yang penting bagi ilmuwan sosial adalah memanfaatkan struktur teoritis apa saja, aksiomatis maupun tidak, asalkan bisa membantu pengembangan ilmunya. Hanya saja pemakai teori itu harus menyadari kekuatan dan kelemahannya.

Teori Faktor. Dari ketiga format teori *concatenated* itu yang paling sering dipakai oleh teoritis hubungan internasional adalah "inventarisasi determinan", yaitu teori disusun dengan mendaftarkan faktor-faktor yang bisa dikaitkan dengan terjadinya suatu fenomena. Karena itu oleh Eugene Meehan⁹ format ini disebut "teori faktor". Teori ini menjelaskan suatu generalisasi dengan menghubungkannya dengan suatu fenomena atau kelas peristiwa-peristiwa tertentu. Ketika ilmuwan menyebut satu per satu faktor-faktor yang dianggapnya menyebabkan terjadinya sesuatu atau motif-motif yang dianggapnya mendasari suatu pola perilaku tertentu, sebetulnya ia menciptakan suatu teori faktor. (Walaupun penyebutan faktor-faktor seperti itu sebetulnya baru merupakan awal teorisasi). Bahkan, sebenarnya hampir setiap upaya eksplanasi kausal melibatkan penggunaan suatu teori faktor.

Generalisasi dalam suatu teori faktor mungkin berujud hukum empiris, generalisasi statistik atau pernyataan kecenderungan (*tendency statement*). Kalau bisa ditemukan hukum atau generalisasi empiris yang universal, bisa diciptakan teori deduktif yang kuat, akan tetapi karena ilmu hubungan internasional hampir-hampir tidak memiliki generalisasi universal itu, maka pembahasan ini

9 Eugene Meehan, *The Theory and Method of Political Analysis* (Dorsey, 1965), hal.150-152.

akan dipusatkan pada teori faktor yang menjelaskan pernyataan kecenderungan. Masing-masing pernyataan kecenderungan itu secara logika berdiri sendiri dan tidak saling berhubungan. Struktur teori faktor itu sederhana, walaupun semakin banyak faktor yang dilibatkan struktur itu bisa menjadi makin rumit.

Format itu adalah:

- [1] A cenderung X (atau 40% A adalah X)
- [2] B cenderung X
- [3] C cenderung X
- [4] Jadi, A,B,C cenderung X.

Teori di atas menyatakan bahwa kalau A, B, dan C ada, maka X bisa diduga akan terjadi. Kadang-kadang teori itu memuat koefisien probabilitas; misalnya, bila ada A,B, dan C, maka 70% kemungkinan X akan terjadi. Di sini, hubungan antara "eksplanandum" (generalisasi yang hendak dijelaskan), yaitu X, dengan "eksplanan" (generalisasi yang menjelaskan), yaitu A,B, dan C, lebih bersifat kausal daripada deduktif.

Inventarisasi Variabel Dependen. Dalam format teori ini, variabel penyebabnya hanya satu, tetapi variabel dependennya lebih dari satu. Misalnya, kita bisa berteori tentang hubungan antara integrasi ekonomi, sebagai variabel penyebab, dengan pertumbuhan ekonomi, perdamaian, jumlah anggaran belanja militer, dan sebagainya, sebagai variabel dependen. Satu variabel penyebab bisa menimbulkan terjadinya beberapa variabel akibat.

Pola proposisi berangkai. Teori seperti ini merupakan rangkaian dari beberapa proposisi, di mana variabel penyebab dari satu proposisi merupakan variabel akibat dari proposisi yang lain. Misalnya, teori ekonomi tentang *viscious circle of investment*. Dalam teori ini tingkat investasi dihubungkan dengan tingkat tabungan; tingkat tabungan dihubungkan dengan tingkat produktivitas; dan akhirnya tingkat produktivitas dihubungkan lagi dengan tingkat investasi. Semua variabel itu berkorelasi secara positif, korelasi itu ditunjukkan dengan tiga proposisi berikut:

1. Tingkat tabungan menentukan tingkat investasi.
2. Tingkat produktivitas menentukan tingkat tabungan.
3. Tingkat investasi menentukan tingkat produktivitas.

Contoh pola proposisi berangkai lain adalah teori perubahan sosial oleh Daniel Lerner. Hasil pengamatan ilmuwan ini di Timur Tengah pada 1950-an menghasilkan proposisi berangkai berikut:

1. Derajat mobilitas fisik menentukan derajat mobilitas sosial.
2. Derajat mobilitas sosial menentukan derajat mobilitas psikis.
3. Derajat mobilitas psikis menentukan derajat empati.
4. Derajat empati menentukan derajat partisipasi politik.¹⁰

Demikianlah, dari pembahasan di atas dapat diketahui bahwa struktur internal teori memiliki dua segi. Dengan kata lain, ada dua aturan untuk merumuskan struktur internal teori, yaitu:

1. Aturan deduksi logis (teori aksiomatis atau deduktif);
2. Aturan kausalitas atau sebab-akibat (teori berangkai).

Perbedaan antara dua aturan ini bisa dipahami dengan contoh berikut.¹¹

Bagaimana kita bisa percaya akan kebenaran pernyataan bahwa "Socrates bisa mati"? Menurut aturan deduksi logis, kebenaran pernyataan ini bisa dipercayai kalau pernyataan itu merupakan hasil deduksi logis dari premis-premis yang sebelumnya sudah dipercayai. Misalnya: "Semua manusia bisa mati" dan "Socrates adalah manusia", karena itu "Socrates bisa mati". Menurut aturan kausalitas, kebenaran pernyataan itu bisa diterima kalau pernyataan itu merupakan suatu akibat kausal dari hal-hal yang terjadi sebelumnya. Misalnya, perkembangan hubungan politik yang buruk antara Socrates dengan dewan kota Athena, yang kemudian memutuskan bahwa Socrates harus dihukum mati.

Dan, sekali lagi, karena premis atau aksioma sulit ditemukan dalam Ilmu Sosial, teori-teori dalam ilmu ini cenderung mengambil bentuk struktur internal yang kedua, yaitu teori berangkai.

¹⁰ Daniel Lerner, *Memudarnya Masyarakat Tradisional* (Gajah Mada U.P., 1977).

¹¹ Walter Wallace, *Logic of Science in Sociology* (Aldine, 1971).

Kriteria Penilaian Teori

Kalau demikian halnya, maka menilai teori dalam Ilmu Sosial pasti berbeda dengan menilai teori dalam ilmu-ilmu yang memiliki banyak aksioma. Model ilmu fisik juga sulit diterapkan dalam Ilmu Sosial, karena pengujian teori dalam sebagian besar ilmu-ilmu fisik memerlukan laboratorium yang secara fisik bisa mengkonstantakan variabelnya. Dalam ilmu yang tidak memiliki laboratorium seperti itu dan yang menangani obyek penelitian (yaitu manusia) yang mempunyai pilihan-pilihan yang tidak sepenuhnya bisa diduga, maka model pengujian teori Ilmu Eksakta itu sulit diterapkan.

Sekalipun demikian, kita bisa menilai teori berdasar dua kriteria, yaitu: *range* (jangkauan) dan *explanatory power* (daya eksplanasi)-nya.¹² Teori yang memiliki jangkauan terbatas meliputi ruang-lingkup kasus-kasus atau periode waktu yang terbatas. Artinya, generalisasinya hanya berlaku dalam batas-batas tertentu, tidak universal. "Daya eksplanasi" suatu teori adalah suatu konsep yang lebih kompleks dan melibatkan dua dimensi, yang masing-masing sering saling bertentangan, yaitu: parsimoni dan ketepatan deskriptif.

Parsimoni adalah kemampuan untuk mengatakan sebanyak mungkin dengan sesedikit mungkin kata. Ini adalah prinsip kesederhanaan. Suatu teori yang baik adalah teori yang bisa dengan sesederhana mungkin membuat kita paham. Teori seperti ini hanya memuat beberapa variabel independen. Tetapi parsimoni bukanlah satu-satunya dimensi dari daya eksplanasi suatu teori. Menemukan suatu eksplanasi yang *parsimonious* mungkin mudah; tetapi jarang sekali kita bisa menemukan eksplanasi yang "parsimonious" dengan ketepatan deskriptif yang memadai.

Daya eksplanasi adalah kemampuan menjelaskan perilaku dengan sedikit anomali. Karena teori (per definisi) bukanlah deskripsi murni, selalu akan ada masalah kesesuaiannya dengan kenyataan. Beberapa anomali pasti akan terjadi. Teori yang paling kuat daya eksplanasinya adalah yang paling sedikit anomalnya dan yang paling banyak memiliki kandungan empiris yang terbukti.

12 Joseph Nye, "Old Wars and Future Wars: Causation and Prevention", *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol XVIII, No.4 (Spring 1989), hal.582-583.

Salah satu ciri kekuatan sebuah teori adalah kemampuan membuat prediksi yang berhasil. Tetapi untuk mengetahui apakah suatu prediksi berhasil atau tidak, sangat sulit. Teori sosial umumnya hanya bisa membuat prediksi tentang perilaku dalam kategori-kategori umum, jarang yang bisa membuat prediksi tentang kejadian-kejadian spesifik. Karena itu selalu terdapat perbedaan interpretasi atau penilaian tentang kekuatan prediktif suatu teori. Akibatnya, metode pengujian teori yang diajukan oleh Karl Popper, yaitu falsifikasi, sulit diterapkan. Sangat sulit menetapkan salah atau benarnya suatu teori sosial. Para pendukung teori yang disalahkan itu umumnya bisa menolak falsifikasi itu dengan mengajukan hipotesa-hipotesa tambahan untuk mempertahankan teorinya. Sekalipun demikian, seperti telah diuraikan sebelumnya, teori yang baik harus menyebutkan dengan spesifik kondisi-kondisi yang pada prinsipnya bisa dipakai untuk menyalahkan (*falsify*) teori itu.

Perhatikan, misalnya, proposisi ini: "orang selalu bertindak demi mengejar kepentingan sendiri, tidak peduli berapa banyak dia bisa mengecoh diri sendiri atau orang lain sehingga dianggap bertindak demi kepentingan orang lain".¹³ Argumen seperti ini sulit untuk dibantah. Pendukung argumen ini akan selalu bisa menemukan cara untuk membenarkannya. Kalau pun kita bisa menunjukkan kasus-kasus di mana orang mengurbankan kepentingan sendiri demi orang lain, si pendukung argumen *self-interest* itu akan menyatakan bahwa orang itu mengecoh dirinya sendiri atau menyembunyikan motif yang sebenarnya. Argumen itu juga tidak bisa diuji dengan bukti, karena kita tidak punya cara untuk masuk dan melihat isi pikiran orang itu. Sekali lagi, argumen itu tidak bisa difalsifikasi. Ini bukan argumen saintifik, karena setiap bukti apapun bisa dicocok-cocokkan atau dipakai untuk mendukungnya. Proposisi itu juga tidak berguna, karena hanya menyebutkan bahwa orang bertindak demi mengejar kepentingan sendiri. Argumen itu tidak memberitahu perilaku spesifik apa yang akan dilakukan oleh orang itu dalam usahanya mengejar kepentingan itu. Sebaliknya, adalah teori Darwin tentang evolusi

mahluk biologis. Ini memang bukan teori yang baik untuk meramalkan evolusi suatu jenis mahluk tertentu, tetapi teori itu baik dalam arti bisa diuji dengan relatif mudah. Penemuan fosil tulang mammalia tertentu di lapisan batuan tertentu, bisa menyalahkan teori itu.

"Middle-Range" atau "Grand Theory"?

Berdasar kriteria jangkauan dan daya eksplanasi sebagian besar teori dalam Ilmu Sosial masih terbatas dan lemah. Teori-teori hubungan internasional umumnya juga memiliki jangkauan dan daya eksplanasi yang terbatas. Karena itu sebagian besar ilmuwan hubungan internasional penganut pendekatan saintifik, seperti J. David Singer, Bruce Russett, Karl Deutsch, Joseph Nye dan lain-lain, cenderung menekankan upaya teorisasi *middle-range* atau berjangkauan-menengah; sedangkan sebagian pendukung pendekatan saintifik, seperti Kenneth Waltz, dan sebagian besar pendukung pendekatan tradisionalis, seperti Hans J. Morgenthau, lebih menekankan *grand theory* yang berjangkauan-universal. Para pendukung teori berjangkauan-menengah berpendapat bahwa upaya membuat *grand theory* cenderung mengharuskan teoritisasi melakukan penyederhanaan fenomena secara berlebihan, yaitu dengan hanya mempertimbangkan sedikit sekali variabel independen. Mengingat fenomena sosial umumnya sangat kompleks, maka teori yang hanya memuat satu atau dua variabel independen sulit menghasilkan deskripsi dan prediksi yang tidak benar. Penyederhanaan yang berlebihan juga bisa membuat teori itu tidak relevan dengan kebutuhan untuk membuat kebijaksanaan. Pendukung teori *middle-range* tegas-tegas berpendapat bahwa teori hubungan internasional harus relevan dengan kebutuhan membuat kebijaksanaan. Dan yang paling berguna bagi perumusan kebijaksanaan adalah teori yang bisa mendeskripsikan fenomena dengan cukup cermat (yaitu memiliki ketepatan deksriptif yang cukup tinggi) dan yang memuat generalisasi dengan tingkat probabilitas yang cukup tinggi pula (yaitu generalisasi tingkat tinggi atau menengah).¹⁴ Teori berjangkauan-menengah bisa menjanjikan lebih banyak

14 Lihat Bab 6, tentang "Universalitas dan Probabilitas Generalisasi".

ketepatan deskriptif karena teori ini umumnya memuat jumlah variabel independen yang lebih banyak, dan dengan demikian lebih mendekati kenyataan sosial yang kompleks. Karena teori berjangkauan-universal lebih menekankan sifat *elegance* atau parsimoni daripada ketepatan deskriptif, maka teori *middle-range* itu lebih relevan bagi pembuatan kebijaksanaan daripada *grand-theory*.

Seperti telah dibicarakan dalam Bab 6, Ilmu Hubungan Internasional hampir-hampir tidak mungkin menghasilkan generalisasi universal. Misalnya, kalau terjadi perubahan dalam perimbangan kekuatan global, semua negara mau-tidak-mau harus menyesuaikan diri. Tetapi tindakan apa yang akan mereka ambil demi penyesuaian diri itu, tergantung kondisi yang dihadapi masing-masing. Mungkin ada yang bereaksi dengan melakukan perang, membentuk aliansi baru, membangun basis kekuatan nasional, atau memberi konsesi pada lawan. Pilihan tindakan apa yang akan diambil tergantung pada kesempatan yang dimiliki (misalnya, apakah ada sekutu yang kuat dan apakah ada kemungkinan memenangkan perang) dan tergantung pula pada sikap atau kemauan untuk bertindak (misalnya, apakah ideologi mereka mengizinkan pembentukan aliansi dengan satu sekutu potensial atau apakah posisi pemerintahnya di dalam negeri cukup kuat sehingga bebas memberi konsesi pada lawan). Hal ini berarti bahwa dalam konteks yang berbeda, penyebab yang sama bisa menghasilkan efek yang berbeda. Dengan kata lain, konteks itu menambahkan variabel-variabel baru yang bisa mempengaruhi hubungan-hubungan yang kita pelajari. Dan, seperti telah kita bahas dalam Bab 3, variabel-variabel itu sering bekerja pada tingkat-tingkat analisa yang berbeda.¹⁵

Pembicaraan pada bagian akhir ini menegaskan bahwa pada tahap perkembangan Ilmu Hubungan Internasional sekarang ini, pertimbangan relevansi membuat *middle-range theory* lebih dibutuhkan daripada *grand theory*. Dan sebagai contoh, berikut akan disajikan satu apendiks tentang teori *dependencia*. Walaupun banyak dikritik terutama karena konsekuensi kebijaksanaannya yang tidak realistis, teori *dependencia* merupakan contoh teorisasi yang khas.

15 Russet dan Starr, *op.cit.*, hal.34.

Inilah teori satu-satunya yang lahir di Dunia Ketiga, dan karena itu dibangun bukan dengan mengutamakan pertimbangan parsimoni semata-mata tetapi lebih banyak dengan pertimbangan relevansi, yaitu relevansi dengan masalah yang dihadapi masyarakat Dunia Ketiga. Karena tujuan utamanya adalah menjelaskan hubungan asimetris yang terjadi antara negara-negara "maju" dan "kurang- maju" atau hubungan dominasi antara negara bekas penjajah dengan bekas jajahan, maka teori ini berjangkauan menengah atau *middle-range*. Seperti halnya kebanyakan teori hubungan internasional lainnya, teori *dependencia* memiliki struktur internal yang *concatenated*.

Bab 7 ini hanya memiliki satu apendiks karena berbagai contoh teorisasi dan penerapannya dalam penelitian akan dipaparkan dalam buku tersendiri.

Apendiks 7.1:

TEORI KETERGANTUNGAN ("DEPENDENCIA")

Sejak akhir 1960-an dan berkaitan dengan upaya kaum "pasca-behavioralis" untuk membuat studi hubungan internasional menjadi relevan dengan persoalan manusia masa kini, dalam literatur berbahasa Inggris tentang ilmu ini muncul teorisasi tentang hubungan yang asimetris, yaitu hubungan ketergantungan. Teori ini sebenarnya sudah berkembang di tempat asalnya, yaitu Amerika Latin, sejak awal 1950-an. Tetapi karena waktu itu hanya terbaca oleh ilmuwan yang berbahasa Spanyol dan belum menjadi bahan diskusi para ilmuwan dari universitas-universitas tempat munculnya hubungan internasional sebagai ilmu dan dengan departemen tersendiri, yaitu Amerika Serikat, maka teori pertama yang dilahirkan oleh ilmuwan Dunia Ketiga ini untuk waktu yang lama tidak banyak diketahui di luar wilayah Amerika Latin.

Pada dasarnya, teori ini hendak menjelaskan persoalan kemunduran negara-negara bekas jajahan di Dunia Ketiga dengan melihatnya dalam konteks global. Sementara teoritis modernisasionis menduga bahwa penyebab kemunduran itu bersifat internal dan kultural (seperti kurangnya "motivasi berprestasi", despotisme, korupsi, dan sebagainya), teoritis *dependencia* hendak menunjukkan bahwa penyebab itu bersifat eksternal dan struktural. Tetapi, teoritis ini juga berbeda dengan teoritis imperialisme; sementara teoritis imperialisme melihat hubungan antara negara kuat dan lemah itu dari perspektif negara penjajah (Eropa dan Amerika Utara), teoritis *dependencia* memandang persoalannya dari perspektif negara terjajah. Untuk memperjelas pemahaman, berikut akan disampaikan uraian tentang teori *dependencia* dalam bentuk formal.¹

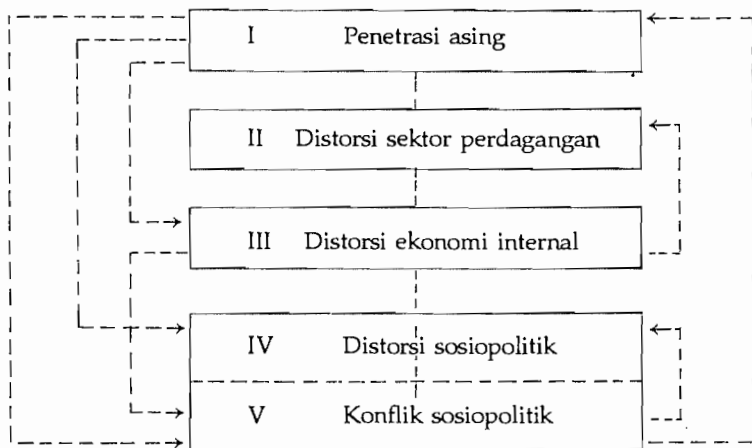
Inti dari teori *dependencia* bisa diringkas sebagai berikut: Penetrasi asing dan ketergantungan eksternal menyebabkan tim-

1 Uraian dalam Apendiks ini diambil dari Bruce Russett dan Harvey Starr, *World Politics* (Freeman, 1985).

bulnya distorsi besar-besaran dalam struktur ekonomi "pinggiran" (*periphery*), yang pada gilirannya menimbulkan konflik sosial yang gawat dan akhirnya mendorong timbulnya penindasan negara terhadap rakyat di masyarakat yang tergantung itu. Kerangka (outline) teori ini dipaparkan dalam Gambar 7.1.1. Hampir semua negara Dunia Ketiga sekarang mengalami penetrasi mendalam oleh, dan sangat tergantung pada, negara-negara industri maju (atau negara-negara "pusat") dan terutama ekonomi dunia. Penetrasi itu bisa terjadi melalui berbagai cara, ekonomi, politik dan kultural, dan pada berbagai periode perkembangan suatu negara.

Penetrasi ekonomi bisa melalui cara finansial atau teknologis. Dalam tahap perkembangan ekonomi awal, cara paling umum adalah melalui penanaman modal langsung, di mana perusahaan multinasional (PMN) membentuk cabang-cabang yang terlibat dalam pertambangan, pertanian, pabrik mesin, dan perdagangan. Orang asing bisa juga menanam modal dalam perusahaan lokal, dan kemudian menggunakan modal awal itu untuk menarik modal dari para investor lokal. Cabang-cabang PMN menggunakan teknologi yang dikembangkan di negara-negara industri. Kalau pun teknologi ini tidak digunakan segera, maka teknologi itu akan datang kemudian sebagai bagian dari suatu *product cycle*. Dalam siklus ini, proses-proses produksi yang sebelumnya dipakai di dunia maju dipindahkan ke wilayah periferi, yang memiliki buruh lebih murah, karena di dunia maju sudah ditemukan teknologi baru. Karena itu, cabang-cabang PMN mengimpor barang-barang kapital (komputer, peralatan transportasi, dan mesin-mesin lainnya) dari negara-negara pusat. Pabrik-pabrik lokal yang dibangun PMN menggunakan proses produksi yang dikembangkan di negara pusat dan karena itu menggunakan hak paten, lisensi, hak cipta, dan cap dagang asing. Walaupun industri itu kemudian sebagian besar dimiliki dan dijalankan oleh orang lokal, namun kebutuhan untuk bersaing dengan PMN-PMN tetap mengharuskan mereka untuk mengimpor teknologi dari luar negeri. Juga, bantuan ekonomi dari negara-negara maju sering mengharuskan si penerima bantuan untuk membeli barang dan jasa dari negeri donor itu.

GAMBAR 7.1.1 : Model Sederhana Teori Ketergantungan



SUMBER: Raymond Duvall, *et al.*, "A Formal Model of Dependencia Theory: Structure and Measurement", dalam R.Merrit dan B.Russett (Eds.), *From National Development to Global Community* (Allen & Unwin, 1981).

Penetrasi politik dan kultural bisa juga berlangsung melalui paket-paket materiil atau simbolis, seperti buku, program televisi, koran, majalah dan film. Atau bisa juga berlangsung melalui orang yang menjadi "pembawa" kultur asing. Misalnya, para pemuda yang pulang dari belajar di negeri pusat bisa membawa unsur-unsur kultur industrial Barat, seperti cara berpikir dan bertindak, ideologi, nilai, pola konsumsi, dan sebagainya. Menurut pengalaman banyak negara pinggiran, kesempatan untuk ditulari kultur Barat itu membuat banyak anggota masyarakat mengalami perubahan nilai. Yang paling jelas adalah munculnya konsumerisme di kalangan elitnya. Hal ini mendorong para pengusaha lokal untuk lebih banyak menghasilkan barang-barang konsumsi mewah yang memerlukan teknologi impor (seperti mobil, televisi, kulkas, AC, dan sebagainya) untuk selapisan tipis elit itu dan kurang memperhatikan produksi barang yang dibutuhkan oleh sebagian besar anggota masyarakat, yang memang memiliki daya beli rendah. Pasar untuk barang konsumen elit itu memang sempit, karena golongan elit itu memang jumlahnya jauh lebih sedikit,

tetapi mereka punya daya beli tinggi. Karena itulah para industrialis lokal sangat berkepentingan untuk memperbesar pasar "elit" itu dan tidak tertarik untuk memperluas pasar "massa". Akibatnya, kepentingan kelas industrialis dan pedagang mendukung suatu distribusi pendapatan yang timpang, yaitu yang menguntungkan kelas berpunya. Mereka kurang tertarik pada upaya pemerataan pendapatan, yang sebenarnya bisa memperluas pasar "massa" untuk barang-barang kebutuhan pokok (yaitu misalnya, mementingkan bahan makanan pokok, transportasi massal dan dokter PUSKESMAS, bukan *beefsteak*, mobil pribadi atau dokter ahli bedah kosmetik).

Lembaga-lembaga pemerintah, swasta maupun individu mengimpor produk politik dan budaya yang kemudian membentuk cara mereka melakukan pekerjaan dan bagaimana mereka mendefinisikan tugas mereka itu. Produk seperti itu antara lain berupa peralatan militer moderen, program latihan tentara dan polisi, dan komputer. Dengan semua sarana ini, nilai-nilai negara pinggiran mengenai konsumsi dan produksi menjadi sangat ditentukan oleh penetrasi dari negara-negara pusat. Segi-segi penetrasi terus-menerus ini dikelompokkan dalam kotak I dalam *Gambar 7.1.1*.

Proses penetrasi yang berlangsung sejak lama sampai sekarang ini telah menimbulkan suatu pola kegiatan ekonomi yang bercirikan membesarnya porsi perdagangan luar negeri dan berkembang enklave (*enclave*; daerah kantong) ekonomi dalam negara-negara pinggiran yang terutama memproduksi barang-barang ekspor, sehingga terjadi distorsi perdagangan (kotak II pada *Gambar 7.1.1*). Perdagangan luar negeri menjadi semakin penting bagi ekonomi negara-negara pinggiran, dan perdagangan itu sering menjadi tergantung pada beberapa produk saja, yaitu umumnya produk sektor ekstraktif mineral dan sektor pertanian (termasuk kehutanan). Lama kelamaan memang berbagai "daerah kantong" ekonomi itu mungkin bisa mengurangi ketergantungannya pada ekspor beberapa barang dasar dan pada satu atau beberapa negara industri, namun negara-negara pinggiran itu hanya bisa melakukan diversifikasi rekanan dagang dengan sangat lambat. Akibatnya, walaupun sudah lama merdeka, kegiatan dagang negara-negara pinggiran bekas tanah jajahan itu terutama masih dengan negara-

negara pusat bekas penjajahnya. Juga, walaupun jelas ada pasar dunia, namun dalam pasar itu terdapat beberapa pembagian sehingga (karena pengalaman hubungan sebelumnya, kebiasaan, kebutuhan khusus atau karena perjanjian khusus) tidak semua rekanan dagang dilayani secara sama. Negara-negara Persemakmuran, misalnya, memperoleh keistimewaan dalam berdagang dengan Inggris.

Pola-pola penetrasi, ketergantungan dan perdagangan itu sangat mempengaruhi berbagai kondisi ekonomi dalam negeri negara-negara pinggir. Pola-pola itu menunjang, dan ditunjang oleh, sejenis pertumbuhan ekonomi yang mengandung distorsi struktur internal yang gawat (kotak III). *Pertama*, perkembangan ekonomi itu timpang, di mana sektor enklave ekspor berkembang dengan jauh lebih pesat dibanding dengan sektor-sektor lain. *Kedua*, ekonomi itu terpecah belah, yaitu berbagai sektor tidak saling dikaitkan dengan jelas. Misalnya, walaupun sektor industri otomotif mungkin berkembang, sedikit sekali produksinya diarahkan untuk menghasilkan barang-barang kapital seperti traktor untuk pengembangan sektor pertanian. Bahkan, pabrik-pabrik itu sering menggunakan bahan dasar yang diambil dari desa untuk memproduksi barang-barang untuk konsumen orang kota. *Ketiga*, dalam ekonomi itu juga berkembang pola ganjaran yang sangat berbeda antara satu sektor dengan sektor lain. Terutama perbedaan upah buruh sangat mencolok untuk mereka yang bekerja di sektor pabrika atau pertambangan, dengan yang bekerja di sektor pertanian.

Teori dependecia mengajukan argumen bahwa para penanam modal asing hanya tertarik pada sektor-sektor ekonomi yang dinamis di negara pinggir itu. Mereka cenderung mendorong perkembangan sektor-sektor yang dinamis itu dan mengabaikan sektor-sektor lainnya. Mereka menaikkan, dengan drastis, pendapatan selapisan tipis buruh yang sangat ahli, yang disebut dengan "aristokrasi perburuhan". Akibatnya, mereka semakin memacu perkembangan yang timpang itu. Penetrasi kapitalis biasanya juga dipandang bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Tetapi pertumbuhan itu tidak akan banyak artinya kalau enklave ekspor itu besar, karena melalui keuntungan yang dikirim

balik ke negeri tempat markas besar PMN itu sebenarnya kapital hasil pertumbuhan itu dibawa ke luar negeri. Hasil pertumbuhan itu juga sangat berkurang karena pembayaran kembali hutang luar negeri.

Penelaahan pengalaman banyak negara Dunia Ketiga mendukung sebagian besar proposisi-proposisi itu, walaupun tidak semuanya. Akibat penetrasi terhadap perkembangan yang timpang, disintegrasi ekonomi, dan perbedaan tingkat upah adalah kompleks, sering tidak langsung, dan tergantung pada negara yang dipengaruhi. Efek penetrasi itu terhadap ekonomi negara pinggir tergantung pada variabel ketiga, seperti sejarah kolonial negeri itu, ukuran luasnya, tingkat kekayaannya, dan sumber-sumber daya alam yang dimilikinya. Tetapi efek penetrasi terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan lebih mudah dilihat. Dalam jangka-pendek, penanaman modal dan bantuan asing biasanya mendorong pertumbuhan. Tetapi, dalam jangka-panjang pengiriman kembali keuntungan ke negeri asal PMN dan efek dari hutang pemerintah yang besar dapat secara drastis menurunkan tingkat pertumbuhan. Beberapa negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, terlibat hutang yang cukup besar dan harus banyak menggunakan devisa hanya untuk membayar bunga hutang itu.

Tetapi dalam hal ini, anjuran teoritis *dependencia* agar negara-negara pinggir menjalankan strategi "berdiri di atas kaki sendiri" dan meminimalkan kaitan-kaitan dengan ekonomi dunia, sulit diterima. Karena kenyataannya negara-negara pinggir yang maju, seperti Brazil, Argentina, Korea, dan Taiwan, tidak bisa mengelakkan diri dari ketergantungan pada perdagangan internasional dan pada pinjaman luar negeri.

Kembali ke *Gambar 7.1.1*, perhatikan panah yang berasal dari "distorsi ekonomi internal" ke "distorsi sektor perdagangan". Ini mencerminkan pandangan teoritis *dependencia* mutakhir bahwa pengurangan "daerah kantong" ekspor itu adalah masalah yang sulit dan bukan sekedar fenomena jangka-pendek. Enklave ekspor bisa mengubah tekanannya dari produksi bahan dasar ke produksi *manufacturing*, dengan memanfaatkan buruh murah. Inilah yang terjadi di banyak negara di Asia, seperti Korea dan Taiwan. Negeri-negeri ini mengalami perkembangan ekonomi industri

manufaktur, sehingga sektor industri ini menjadi sangat penting. Tetapi pasar utama mereka tetap saja di luar negeri, jarang yang berhasil memperluas pasar dalam negeri mereka sendiri. Pasar barang konsumsi untuk massa dalam negeri itu hanya bisa diciptakan kalau negeri mereka luas atau memiliki distribusi pendapatan yang cukup merata.

Teoritisi dependencia menginterpretasikan fenomena pembangunan yang mengalami distorsi itu secara khas. *Pertama*, mereka membandingkan pola perkembangan ini dengan suatu model ekonomi yang tumbuh lambat tetapi merata, berimbang, terintegrasi dan homogen. (Sebenarnya, banyak dari distorsi ekonomi yang sekarang terjadi di negara-negara pinggirannya juga dialami Eropa abad ke-19). *Kedua*, mereka berpendapat bahwa distorsi dalam perkembangan negara-negara pinggirannya itu adalah akibat dari pola ketergantungan dan penetrasi yang digambarkan di atas. Dan memang ada bukti yang menunjukkan korelasi positif antara penetrasi asing dengan distorsi perkembangan negara pinggirannya itu. *Ketiga*, dan yang paling penting bagi pengkaji politik internasional, teoritis *dependencia* itu mengaitkan penetrasi dan distorsi ekonomi itu dengan distorsi-distorsi lain dalam sistem sosial dan politik negara pinggirannya. Mereka menunjukkan bahwa akibat dari penetrasi asing itu pertumbuhan ekonomi negara pinggirannya tidak bisa mendorong pertumbuhan demokrasi liberal, tetapi malah merangsang timbulnya kediktatoran. Para teoritis ini memandang birokrasi negara yang mengendalikan pemerintahan dan perusahaan negara yang menguasai berbagai sektor usaha sebagai aktor yang sangat aktif mengkonsolidasikan kekuasaan. Menurut pandangan ini, birokrasi negara membentuk aliansi segitiga dengan penanam modal asing (PMN) maupun dengan pengusaha dalam negeri. Dan untuk melindungi aliansi itu para birokrat banyak menerapkan represi politik. Para teoritis itu juga menunjukkan bahwa konsekuensi dari kehidupan ekonomi dan politik seperti itu di negara pinggirannya dan dari kaitan negara pinggirannya dengan ekonomi dan sistem politik dunia adalah disahkannya kekerasan, baik penggunaan kekerasan (daya paksa) secara langsung maupun meluasnya "kekerasan struktural", yaitu ketimpangan dan kemiskinan.

Bagaimana konflik politik dan repressi itu terjadi? Menurut teoritisi *dependencia*, penetrasi asing dalam bentuk investasi yang padat-modal mengurangi kebutuhan akan tenaga buruh dalam jumlah besar. Karena penekanan pada penggunaan tenaga kerja ahli yang jumlahnya sedikit, walaupun terjadi perluasan sektor industri, jumlah buruh yang terserap dalam sektor itu tidak lebih banyak dari sebelum perluasan itu. Banyak buruh yang tetap menganggur, setengah menganggur atau bekerja penuh pada pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian dengan upah yang tidak cukup untuk hidup. Semakin besar jumlah tenaga kerja yang menganggur, semakin besar desakan untuk merendahkan tingkat upah buruh, karena buruh yang menuntut terlalu banyak akan mudah diganti. Dalam banyak kasus, perusahaan multi nasional (PMN) memang membayar upah yang relatif tinggi, tetapi cadangan tenaga kerja yang ada begitu besarnya sehingga tingkat upah di sektor-sektor lain tidak terpengaruh. Bahkan, gaji besar di PMN itu semakin meningkatkan ketimpangan pendapatan di kalangan kelas buruh.

Ketimpangan di dalam kelas buruh ini, begitu juga ketimpangan-ketimpangan di sektor-sektor ekonomi lainnya (yaitu antara desa dan kota, antara pengusaha atau profesional dan penganggur, antara pemilik tanah luas dengan petani tanpa-tanah), mendorong peningkatan intervensi pemerintah dalam ekonomi. Kalau pemerintah itu secara langsung didominasi oleh para penanam modal asing maupun dalam negeri, pemerintah itu akan memprioritaskan kebijaksanaan yang mendukung kepentingan mereka, yaitu stabilisasi biaya dengan menekan upah buruh dan meningkatkan keuntungan. Kalau birokrasi pemerintahan itu mencerminkan kepentingan negara dan mencoba memperluas kegiatan perusahaan negara, birokrasi itu juga akan berkepentingan untuk menekan agar upah buruh tetap rendah demi menstabilkan atau meminimalkan biaya bagi kegiatan perusahaan negara. Jadi, apakah negara didominasi oleh kapitalis atau mengejar kepentingannya sendiri dalam memperluas peranan ekonomi sektor publik, tindakan negara itu cenderung mempergawat ketimpangan dalam masyarakat (yaitu distorsi sosial-politik).

Teoritisi itu juga menunjukkan bahwa ketimpangan dalam

distribusi pendapatan nasional itu cenderung mendorong timbulnya konflik, karena beberapa kelompok atau kelas memandang kelompok atau kelas lain memperoleh bagian yang semakin besar sedangkan mereka sendiri memperoleh sedikit atau bahkan merosot. Dalam masyarakat yang sangat inegaliter, setiap perubahan (baik positif maupun negatif) dalam pendapatan nasional keseluruhan akan merangsang konflik sengit tentang bagaimana kue yang membesar (atau mengecil) itu harus dibagi. Konflik seperti ini menjadi semakin gawat pada masa ekonomi mengalami kemerosotan.

Demikianlah teoritisi *dependencia* menjelaskan timbulnya kemiskinan, ketimpangan, konflik dan represi politik di negara-negara Dunia Ketiga dengan mengaitkannya dengan variabel eksternal, yaitu penetrasi asing.

Bab 8

Analogi dan Model

Dalam mempelajari fenomena dunia, ilmuwan sering menggunakan metafora, analogi atau model. Literatur Ilmu Politik, termasuk hubungan internasional, penuh dengan analogi-analogi berikut ini: "Perimbangan" kekuasaan pemerintah Pusat dan Daerah. "Masyarakat" internasional. Birokrasi terkena penyakit "lumpuh". Dalam perundingan internasional para diplomat digambarkan sebagai orang yang melakukan "tawar-menawar". Politik berubah seperti halnya "bandul jam", kadang ke kiri kadang ke kanan. Aliansi merupakan perwujudan dari "perimbangan kekuatan" antar negara. Strategi dalam hubungan internasional dianalogikan dengan strategi "permainan catur". Negara-negara pemilik senjata nuklir "berpacu" dalam pembuatan senjata. Negara-negara dalam sistem internasional sering juga dianalogikan dengan "bola bilyar". Istilah-istilah yang diberi tanda kutip itu adalah hasil dari upaya menciptakan metafora untuk menggambarkan fenomena politik sehingga lebih mudah dipahami. Apa yang dimaksud dengan model atau analogi? Untuk keperluan apa ilmuwan menggunakannya?

Berkaitan dengan upaya menjawab pertanyaan itu, dalam bab ini akan dibahas: analogi sebagai alat bantu berpikir; makna dan beda antara analogi dengan model; fungsi model; model dalam Ilmu Politik; format model; dan terakhir, kriteria evaluasi model.

Cara Berpikir Analogis

Seperti telah dikatakan dalam Bab 1, perkembangan satu ilmu, termasuk Ilmu Politik dan Hubungan Internasional, dipengaruhi dengan kuat oleh perkembangan dalam ilmu-ilmu lain. Pembuatan

analogi sebagai alat bantu berpikir dalam kedua ilmu ini, misalnya, ternyata juga mencerminkan perkembangan ilmu-ilmu lain.

Pada suatu masa tertentu suatu analogi menjadi begitu kuat pengaruhnya sehingga mendominasi hampir semua pemikiran dalam Ilmu Politik. Ini bisa terjadi walaupun analogi itu tidak diungkapkan secara terbuka. Sebagai contoh, analogi mekanistik yang mempengaruhi sebagian besar pemikiran politik pada abad ke-18 memang jarang diungkapkan secara terbuka. Tetapi ketika para pemikir itu berbicara tentang "*check and balance*", "ekuilibrium" dan "perimbangan kekuatan", jelas sekali bahwa mereka dipengaruhi oleh konsepsi Newton tentang jagad raya. Negara dipandang sebagai sebuah mesin, dan pengoperasiannya tergantung pada kesempurnaan penyesuaian antara berbagai peralatan yang ada di dalamnya. Pemerintahan dianggap sebagai masalah mekanika, dan penyelesaiannya memerlukan penyeimbangan berbagai bagiannya. Hal ini tidak mengherankan karena pada masa itu Ilmu Fisika, akibat pemikiran Isaac Newton, mengalami perkembangan yang mengagumkan.

Pada abad ke-19, istilah-istilah fisika dalam Ilmu Politik digantikan oleh istilah-istilah biologi, dan negara mulai dianggap sebagai makhluk hidup dan berkembang. Menurut para pemikir politik waktu itu, pemerintahan bukanlah suatu mesin, tetapi suatu makhluk hidup. Ia tidak bisa dipahami dengan teori tentang jagad raya. Ia harus dipahami dengan teori tentang kehidupan organik. Ia cocok dengan teori Darwin, bukan dengan teori Newton. Pemerintahan dipengaruhi dan diubah oleh lingkungan. Ia dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu, dan fungsi-fungsi itu dijalankan karena desakan untuk hidup, atau demi mempertahankan eksistensinya. Sekali lagi, hal ini tidak mengherankan karena pada abad itu biologi, akibat pemikiran Charles Darwin, mengalami kemajuan pesat.¹

Analogi yang bersifat evolusioner ini kemudian melahirkan konsep-konsep baru dalam Ilmu Politik. Konsep "sistem" dan "fungsionalisme" yang dikembangkan oleh David Easton dan Gabriel Almond dipengaruhi oleh analogi ini. Istilah-istilah lain

1 J. Bronowski, *Common Sense of Science* (Vintage, 1970), Bab 2.

dalam kaitan ini, misalnya, adalah "proses", "pertumbuhan", "perkembangan", "adaptasi", "perubahan", "progress", dan sebagainya. Dan seperti analogi mekanistik yang mendahuluinya, analogi biologis ini juga sangat berpengaruh, walaupun banyak pemikir mungkin tidak menyadari eksistensi analogi itu.

Sampai sekarang banyak analogi dalam Ilmu Politik dipinjam dari sains. Menurut Karl Deutsch, orang seringkali ingin memahami kekuatan suatu pemerintahan dengan memakai metafora kekuatan otot seorang atlet; atau memahami lembaga-lembaga negara dengan memakai metafora kerangka atau organ-organ tubuh manusia. Ia sendiri dalam sebuah bukunya berusaha memahami pemerintahan dengan memakai metafora urat syaraf manusia, yaitu untuk memahami saluran komunikasi dan proses pembuatan keputusan dalam suatu pemerintahan. Analogi itu diambilnya dari sibernetika dan teori komunikasi. Di sini fenomena sosial dan politik digambarkan dalam istilah-istilah "informasi", "steering", "ekuilibrium", "feedback", "proses belajar", dan sebagainya.²

Analogi dan Model: Makna dan Beda

Pada dasarnya kita bisa memahami sesuatu yang tidak kita kenal dengan menghubungkannya dengan sesuatu yang kita ketahui. Bahkan mungkin memang tidak mungkin memahami sesuatu tanpa menghubungkannya dengan sesuatu yang lain. Menurut I.A.Richard, berpikir adalah proses yang bersifat metaforis, yaitu menerapkan analogi, mencari paralel, dan semacam itu.³ Manfaat penalaran dengan memakai analogi sangat besar, karena ia memungkinkan untuk menemukan suatu bentuk logika yang sama dalam hal-hal yang tampaknya sangat berbeda. Jadi, dengan cara yang agak misterius, yaitu dengan menggambarkan sesuatu yang tidak kita kenal dengan sesuatu yang kita kenal, kita bisa memahami sesuatu. Menurut J.Bronowski, pada dasarnya, itulah yang dilakukan oleh Newton ketika ia memperhatikan kesamaan antara gerak jatuhnya buah apel dengan gerak bulan

2 Karl Deutsch, *The Nerves of Government* (Free Press, 1963), hal.78.

3 Dikutip dalam Martin Landau, *Political Theory and Political Science* (McMillan, 1972), hal.78.

dalam orbitnya. Semua ilmu berusaha mencari kesamaan yang tersembunyi. Ilmuwan mencari keajegan dalam kehidupan dengan menjelajahi kemungkinan adanya kesamaan dalam berbagai hal.⁴

Kemampuan analogi untuk menggambarkan fenomena berbeda-beda. Ada yang bisa menggambarkan dengan baik, ada yang tidak. Analogi yang baik tidak harus menunjukkan kesamaan antara sesuatu yang sedang dianalisa dengan yang dijadikan pembandingan. Pada umumnya, kebaikan suatu analogi diukur berdasar kemampuannya menunjukkan adanya kesamaan dalam arti tertentu, yaitu yang disebut kesamaan dalam "struktur hubungan" atau kesamaan dalam bentuk. Ini biasa disebut isomorfi. Jadi, analogi yang baik bisa menunjukkan adanya isomorfi antara dua hal yang diperbandingkan. Misalnya, ilmuwan sering membuat analogi antara dua negara pemilik senjata nuklir yang saling bermusuhan dengan dua kalajengking yang ditaruh dalam sebuah botol tertutup. Analogi ini dinilai bisa menggambarkan dengan baik dalam kaitan dengan teori *nuclear deterrence*, bukan karena adanya kesamaan antara kalajengking dengan negara, tetapi karena adanya kesamaan dasar antara *kondisi* sulit yang dihadapi oleh kedua kalajengking yang bermusuhan itu dengan kondisi yang dihadapi oleh kedua negara itu. Masing-masing kalajengking itu, begitu juga masing-masing negara itu, ingin menghancurkan lawan, tetapi masing-masing juga tahu bahwa memulai serbuan hanya akan mengundang balasan yang mematikan sehingga pada akhirnya keduanya akan hancur.

Antropolog politik juga menunjukkan adanya kemiripan ciri-ciri struktural antara pengorganisasian masyarakat primitif dengan sistem politik internasional. Ciri-ciri itu adalah: 1. dalam kedua sistem kehidupan itu tidak ada pemerintahan formal dengan kekuasaan jelas untuk memutuskan perkara atau menghukum pelanggaran hukum; 2. dalam mencapai tujuannya, anggota kedua masyarakat itu harus bertumpu pada diri-sendiri dan, kalau dalam upaya pencapaian itu terjadi konflik dengan anggota lain, tindak kekerasan merupakan cara penyelesaian yang umum; 3. sumber

4 J. Bronowski dikutip dalam buku John Garnett, *Common Sense and the Theory of International Politics* (McMillan, 1984), hal.40.

bagi pembuatan hukum dan kewajiban moral dalam kedua sistem itu adalah kebiasaan dan mekanisme tawar-menawar (*bargaining*), bukan lembaga legislatif.

Dalam kata-kata Karl Deutsch, umumnya ukuran untuk membedakan analogi yang baik dan yang buruk adalah sejauh mana ia bisa menunjukkan adanya *actual structural correspondence* antara dua hal yang dianalogikan itu.⁵ Dengan kata lain, dalam analogi yang baik, kedua hal yang dianalogikan itu memiliki kesamaan bentuk atau bersifat isomorfis. (Kita akan kembali membahas masalah isomorfi ini dalam bagian lain bab ini).

Para pengajar umumnya mengetahui kemampuan analogi sebagai sarana heuristik, yaitu sarana untuk membantu pemahaman. Kalau seorang murid yang mengerti A tetapi tidak memahami B diberitahu bahwa B adalah seperti A, maka ia akan merasa bahwa ia memahami B. Yang menarik dalam hal ini adalah bahwa walaupun ia tidak sepenuhnya memahami A, pengetahuan tentang A itu bisa dipakai untuk memahami B. Dan begitu kemiripan esensial antara A dan B ditemukan, ia bisa memahami A lebih baik daripada sebelumnya. Misalnya, untuk memahami bagaimana struktur hubungan antar negara di dunia sekarang ini kita bisa memakai analogi struktur pasar yang oligopolistis. Mahasiswa ekonomi mungkin tidak memahami struktur hubungan internasional, yang didominasi oleh dinamika hubungan antara beberapa negara besar. Tetapi ia akan dengan mudah bisa mengerti kalau kepadanya diterangkan dengan menggunakan analogi pasar oligopolistis, yang pasti dipahami oleh pelajar Ilmu Ekonomi itu.

Kadang-kadang "pemahaman" yang diperoleh dengan cara ini muncul tiba-tiba, seperti halnya cahaya yang tiba-tiba saja menerangi sesuatu yang semula gelap. Seperti halnya orang bermain menyusun *jigsaw puzzle* atau mengisi teka-teki silang (TTS) yang lama mengalami kemacetan, tiba-tiba saja menemukan sepotong *puzzle* atau sebuah kata pengisi kotak-kotak TTS yang pokok, dan dengan itu semua potongan *puzzle* yang lain bisa dirangkai sehingga merupakan gambar yang bermakna, atau semua kotak TTS itu bisa diisi. Dalam kegiatan keilmuan, ini terjadi ketika

5 Karl Deutsch, *op.cit.*, hal.ix

penemuan suatu informasi atau suatu hubungan bisa menyebabkan ditemukannya rangkaian hubungan yang bermakna. Tiba-tiba saja berbagai informasi yang selama ini tidak jelas maknanya bisa saling dipertautkan dalam suatu pola yang bermakna, dan karakteristik esensial suatu hubungan bisa digambarkan.

Apa perbedaan antara analogi dan model?

Dalam studi hubungan internasional secara saintifik analogi kadang-kadang digambarkan sebagai model, karena adanya kesamaan bentuk antara keduanya. Tetapi keduanya sebenarnya berbeda. *Pertama*, analogi memuat isomorfisme dengan *hal lain*. Sedangkan model, menurut May Brodbeck, hanya menunjukkan "kemiripan masing-masing unsur dalam model dengan masing-masing unsur dalam hal yang diwakili model itu" ("one to one correspondence between the elements of the model and the elements of the thing of which it is the model").⁶ Jadi, kalau kita menyebut sebuah mobil mainan sebagai model dari mobil yang sebenarnya, kita menganggap bahwa mobil mainan itu mirip dengan mobil yang sesungguhnya, tetapi tidak dengan hal lain. *Kedua*, model lebih dari sekedar analogi. Model memiliki format atau struktur yang lebih terinci. Model terdiri dari "pernyataan-pernyataan atau lambang-lambang yang mewakili beberapa bagian dari kenyataan dan yang, secara bersama-sama, menggambarkan beberapa proses atau perilaku dasar".⁷

Dalam pengertian ini, model mencoba mencocokkan dunia empiris, yang kita amati, dengan dunia konseptual yang didasarkan pada teori, hipotesa, dan eksplanasi. Model biasanya dibentuk dengan mengabstraksikan ciri-ciri tertentu dunia nyata. Dalam membuat model, menurut William H. Riker, si pembuat menyederhakan kenyataan dunia yang hendak digambarkan berdasar pandangannya tentang dunia itu. Ini menegaskan bahwa model *tidak* dibuat untuk menggambarkan kenyataan setepat-tepatnya. Model hanya mengambil dan menekankan beberapa variabel yang penting dan yang bisa dibuat modelnya, dengan risiko mengabaikan

6 May Brodbeck, "Models, Meaning, and Theories", dalam May Brodbeck (Ed.), *Readings in the Philosophy of Social Science* (McMillan, 1968), hal.580.

7 Doreen Ellis, "Understanding Complex Realities", dalam J.Manheim dan R.Rich, *Empirical Political Analysis* (Prentice-Hall, 1981), hal.189.

variabel lain yang mungkin penting juga. Dengan demikian, model adalah upaya yang dengan sengaja menyederhanakan situasi yang rumit. Tujuan utamanya adalah untuk mengurangi kerumitan ke tingkat yang bisa dipahami oleh pikiran kita, atau untuk menciptakan suatu kerangka berpikir yang *manageable* dan ketat untuk berteori.⁸

Salah satu contoh model yang sangat populer adalah yang dikembangkan ilmuwan ekonomi tentang "pasar bebas". Pasar bebas adalah gambaran mental yang mengasumsikan suatu sistem ekonomi di mana semua pertukaran terjadi melalui tawar-menawar bebas antara penjual dan pembeli di pasar. Satu-satunya motif yang mempengaruhi perilaku manusia, dalam model itu, adalah keinginan untuk membeli semurah mungkin dan menjual semahal mungkin. Dan harga suatu barang atau jasa semata-mata ditentukan oleh interaksi antara permintaan dan penawaran.

Banyak orang, termasuk ilmuwan ekonomi, tahu bahwa tidak ada sistem ekonomi yang berfungsi betul-betul sesuai dengan asas-asas itu. Sudah jelas bahwa orang bertindak dalam sistem ekonomi tidak hanya berdasar motif membeli murah dan menjual mahal. Banyak motif lain yang bisa mempengaruhi perilaku konsumen barang. Misalnya, perilaku seorang wanita pesolek yang bersikeras membeli sebuah gaun yang sedang *in fashion* betapapun mahal harganya, pasti bukan didasarkan pada motif ekonomi itu. Juga, kita tahu bahwa seringkali para penjual bersepakat "mengatur" harga tanpa mempertimbangkan keadaan permintaan dan penawaran, sehingga masing-masing penjual bisa memperoleh untung lebih banyak daripada kalau mereka saling bersaing. Kita juga tahu bahwa pemerintah di mana pun seringkali harus campur tangan sehingga mekanisme pasar-bebas tidak berjalan, misalnya dengan menetapkan harga maksimum atau minimum suatu barang, menetapkan upah buruh minimum, dan sebagainya.

Pertanyaan kita: Kalau memang secara empiris tidak ada sistem ekonomi pasar-bebas, mengapa para ilmuwan ekonomi masih saja bicara tentang pasar-bebas? Sebelum kita menjawab pertanyaan ini, lebih dulu perlu diketahui untuk apa model dibuat.

8 Riker dikutip dalam Garnett, *op.cit.*, hal.43.

Fungsi Model

Sekali lagi, model adalah suatu abstraksi atau representasi dari fenomena, suatu abstraksi dunia nyata. Untuk apa abstraksi itu? Secara spesifik bisa dikatakan bahwa model dibuat untuk:

1. Menyederhanakan dan memperjelas pemikiran kita tentang suatu fenomena;
2. Mengidentifikasi variabel-variabel penting dalam fenomena itu;
3. Mengarahkan penelitian tentang fenomena;
4. Mengusulkan perumusan hipotesa.⁹

Tentang pertanyaan mengapa model pasar-bebas tetap dipergunakan, walaupun secara empiris tidak terbukti, jawabannya adalah karena ilmuwan ekonomi harus menyederhanakan masalah. Dalam upaya memahami kehidupan ekonomi itu, ilmuwan ekonomi memandang perlu untuk mengisolasi segi-segi tertentu dari ekonomi dan mempelajari segi-segi itu secara terpisah dari segi-segi lainnya. Dalam proses itu mungkin ilmuwan ekonomi mengajukan pertanyaan: "Kalau suatu sistem ekonomi diorganisasikan secara begini, bagaimana pengaruh permintaan dan penawaran terhadap harga?" Dengan mengontrol sistem ekonomi, bagaimana sifat hubungan antara perubahan permintaan dan penawaran (variabel independen) dengan harga (variabel dependen)? Sesudah itu ia akan mengamati apa yang senyatanya terjadi dalam ekonomi ketika penawaran atau permintaan berubah. Perbedaan antara akibat yang diramalkan dalam model dan akibat yang senyatanya terjadi dalam ekonomi bisa memberikan gambaran pada ilmuwan ekonomi itu tentang sifat dan derajat pengaruh penawaran dan permintaan dibanding dengan variabel-variabel lain terhadap harga.

Dengan demikian bisa dikatakan bahwa dengan model ilmuwan sosial bisa memperoleh sesuatu yang diperoleh ilmuwan eksakta melalui eksperimen laboratorium (lihat Apendiks 5.6). Ilmuwan eksakta bisa melakukan kontrol fisik melalui eksperimen di laboratorium; ilmuwan sosial tidak bisa memanipulasi obyek

9 Thomas Dye, *Understanding Public Policy* (Prentice-Hall, 1978), hal.19.

penelitiannya seperti itu. Tetapi ilmuwan sosial bisa *membayangkan* apa yang terjadi dalam pasar bebas kalau penawaran dinaikkan, mengamati apa yang senyatanya terjadi ketika penawaran dinaikkan, dan dengan memperbandingkan kedua hasil itu (yaitu, hasil perkiraan model dan hasil yang senyatanya terjadi) mereka bisa meningkatkan pemahaman tentang beroperasinya dan pengaruh dari penawaran dan permintaan dalam ekonomi.

Jadi, walaupun tidak realistis, model ekonomi itu tetap bisa bermanfaat karena model adalah sarana heuristis (membantu pemahaman), bukan sarana eksplanasi. Selama bisa mendorong munculnya wawasan atau pengertian (*insight*), model bisa berguna. Dan inilah yang membedakan model dengan teori.

Seperti dikatakan oleh Isaak, karena teori merupakan sistem yang terdiri dari generalisasi-generalisasi yang berkaitan dan generalisasi adalah sangat pokok bagi upaya eksplanasi, maka teori merupakan sarana eksplanasi. Sebaliknya, model tidak berisi generalisasi. Karena itu, model tidak bisa memberikan eksplanasi. Sementara model hanya bisa mendorong pembentukan hipotesa, teori berfungsi menjelaskan hipotesa itu. Dengan kata lain, teori punya nilai eksplanatori; model hanya punya nilai heuristis. Teori juga merupakan sarana pembenaran atau justifikasi saintifik, karena ia berfungsi menghubungkan hipotesa dengan bukti. Sedangkan model adalah sarana penemuan (*discovery*), yaitu membantu menunjukkan hubungan antar konsep atau merumuskan hipotesa.¹⁰

Model dalam Ilmu Politik

Sebagaimana telah disebutkan di atas, ukuran kebaikan suatu model adalah kemampuan menunjukkan adanya isomorfi antara model itu dengan fenomena yang diwakilinya. Bagaimana dengan model dalam Ilmu Politik dan Hubungan Internasional?

Menurut Isaak, model dalam pengertian isomorfi yaitu yang memuat kemiripan antara dua hal, kecuali *game theory*, hampir tidak ada dalam Ilmu Politik. Pada umumnya, yang disebut model dalam Ilmu Politik dan Hubungan Internasional adalah: 1. setiap teori yang belum diuji atau tidak bisa diuji; 2. teori abstrak, seperti

10 Alan Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Dorsey, 1981), hal.180.

tentang "pasar bebas", "manusia-ekonomi", atau "perilaku rasional"; 3. teori yang menggunakan sesuatu yang ideal; dan 4. teori yang konsep-konsepnya diwakili oleh angka-angka.¹¹

Kalau ilmuwan politik bicara tentang model, yang ada dalam pikiran mereka adalah salah satu atau campuran atau variasi dari keempat hal itu. Seperti disebut di depan oleh Riker, ciri pokok kegiatan pembentukan model adalah pembentukan konsep teoritis yang merupakan penyederhanaan dari dunia nyata. Model menurut Riker, tidak menekankan adanya hubungan isomorfis antara model dengan fenomena yang diwakili model itu. Hal ini penting untuk ditegaskan. Dan seperti ilmuwan politik lainnya, Riker menekankan pembentukan model sebagai proses idealisasi dan abstraksi (pengertian nomor dua dan tiga).

Model Normatif dan Deskriptif

Model dalam pengertian ketiga itu sangat populer dalam percakapan sehari-hari. Kita sering menggunakan "model" dalam arti sesuatu yang layak ditiru, sesuatu yang ideal. Misalnya: "Ia adalah model seorang bapak", atau "Makalahnya merupakan model tentang bagaimana menulis karya ilmiah yang baik". Ilmuwan sosial menyebut model dalam pengertian ini sebagai model "normatif", karena menyamakan model itu dengan sesuatu yang baik, sedangkan yang berlawanan dengan itu dianggap buruk.

Tetapi yang lebih banyak digunakan dalam analisa adalah model "deskriptif". Misalnya, dalam mempelajari politik kita membuat model tentang demokrasi. Dalam hal ini kita menciptakan konsepsi (atau *intellectual construct*) tentang pengorganisasian politik menurut suatu prinsip tertentu, yaitu demokrasi. Salah satu prinsip itu adalah persamaan politik, yang dalam model itu didefinisikan sebagai kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk mempengaruhi atau memperoleh kekuasaan politik. Model seperti ini tidak berpretensi menunjukkan kebaikan demokrasi, ia hanya menggambarkan.

11 May Brodbeck dikutip dalam Isaak, *op.cit.*, hal.175.

Format Model

Seperti disebut di atas, model menyederhanakan kenyataan. Dengan penyederhanaan dan spesifikasi konsep-konsep kunci dan hubungan-hubungan yang paling penting yang ada dalam fenomena, model bisa membantu kita memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang situasi yang kompleks. Karena model memaksa kita untuk mengorganisasikan, menyederhanakan, dan menspesifikasi apa yang ingin kita amati, model membantu kita memahami isu-isu yang rumit dengan banyak variabel dan banyak hubungan antar variabel.

Bagaimana format model itu, dan unsur-unsur apa yang ada di dalamnya? Setiap model memiliki unsur-unsur utama berikut: a. definisi konsep-konsep kuncinya; b. asumsi-asumsi tentang ciri-ciri konsep dan saling hubungan antar konsep itu; c. pernyataan tentang hubungan antar variabel atau aktor; dan d. asumsi atau aturan lain tentang logika model yang mungkin penting.¹²

Untuk membuat model tentang sistem politik, pertama kali kita harus menetapkan: definisi sistem politik, komponen-komponen apa yang ada dalam sistem itu (kelompok kepentingan, partai politik, birokrasi, dan sebagainya), hubungan antar komponen itu (termasuk penilaian tentang kekuatan relatif masing-masing), proses bekerjanya sistem itu (fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan, pembuatan keputusan, dan sebagainya), hubungan sistem itu dengan sistem-sistem lain (sosial, ekonomi, dan kultural), dan sebagainya.

Model seperti ini bisa berbentuk verbal maupun berujud rumusan matematik yang lebih tepat. Apa pun formatnya, model itu harus bisa mengidentifikasi unsur-unsur penting dari sistem politik, mendefinisikan arti masing-masing unsur dengan jelas dan menspesifikasi hubungan unsur satu dengan unsur lainnya secara tertib dan bernalar.

Menilai Model

Apakah kriteria untuk mengevaluasi kegunaan model? Sesuai

12 Ellis, hal.190.

dengan tujuan pembentukannya, kriteria penilaian model adalah sebagai berikut.¹³

Pertama, kemampuan untuk menata dan menyederhanakan fenomena. Model harus mampu menata dan menyederhanakan fenomena sedemikian rupa sehingga kita bisa berpikir tentang fenomena itu dengan lebih jelas dan memahami hubungan-hubungan yang ada dalam dunia nyata. Tetapi, simplifikasi yang keterlaluan bisa mengakibatkan pemahaman yang keliru tentang kenyataan. Kalau suatu model terlalu sempit dan hanya mengidentifikasi fenomena yang sepele, kita tidak akan bisa memahami fenomena dengan baik. Sebaliknya, kalau model itu terlalu luas, dan menunjukkan hubungan-hubungan yang terlalu rumit, model itu akan menjadi begitu rumit sehingga tidak membantu apa-apa.

Kedua, kemampuan untuk mengidentifikasi segi-segi yang betul-betul penting dari fenomena itu. Model itu harus mampu menghindarkan kita dari variabel-variabel atau keadaan-keadaan yang tidak relevan, dan memusatkan pada penyebab "yang sebenarnya" dan akibat yang "penting" dari suatu peristiwa. Dengan kata lain, model itu harus mampu mengidentifikasi hal-hal yang betul-betul penting.

Ketiga, model sebaiknya cocok dengan kenyataan, yaitu mempunyai rujukan empiris. Tetapi ini tidak berarti bahwa kita harus begitu saja membuang model yang dianggap tidak realistis. Seperti halnya model pasar bebas, model pembuatan keputusan rasional juga tidak realistis. Tidak ada seorang pun yang berpendapat bahwa proses pembuatan keputusan pemerintahan betul-betul rasional. Sekalipun demikian, model itu tetap berguna kalau ia bisa membuat kita menyadari betapa tidak rasionalnya keputusan pemerintah, dan mendorong kita untuk meneliti mengapa proses itu tidak rasional.

Keempat, model harus bisa mengarahkan perumusan hipotesa. Ia harus menunjukkan ke arah mana variabel-variabel independen harus ditemukan dan bagaimana hubungannya dengan variabel dependen.

Begitulah pembahasan tentang model, dan sebelum menutup

13 Dye, *op.cit.*, hal.39-40.

bab ini perlu disampaikan catatan kecil. Salah satu bahaya pemakaian model dan analogi adalah bahwa keduanya bisa menjadi begitu persuasif sehingga pemakainya bisa mengacaukannya dengan kenyataan itu sendiri, dan membuat resep untuk menyembuhkan penyakit masyarakat berdasar asumsi bahwa dunia nyata itu sama dengan model itu, padahal kenyataannya mungkin tidak.

Berikut ini adalah lima Apendiks yang membahas model-model yang diciptakan dalam studi hubungan internasional. Empat di antaranya mendeskripsikan fenomena hubungan internasional, dan satu, yaitu model realis politik, lebih bersifat preskriptif.

Apendiks 8.1:

MODEL PERILAKU POLITIK REALIS

Model Realisme Politik

Pernyataan paling eksplisit tentang realisme politik terdapat dalam karya-karya Hans J. Morgenthau.¹ Ia memulai dengan argumen bahwa cara paling tepat untuk memahami politik adalah dengan memperhatikan hukum-hukum obyektif yang berakar pada hakekat manusia. Sifat hakiki manusia adalah mencari kekuasaan; manusia "terlahir untuk mengejar kekuasaan". Dorongan untuk memperoleh kekuasaan ini, yang menurut Morgenthau adalah dorongan yang paling dominan, menentukan hubungan politik manusia satu sama lain.

Seperti diuraikan dalam Apendiks 5.1, Morgenthau memandang kekuasaan politik sebagai hubungan psikologis antar manusia. Mereka yang menerapkan kekuasaan memperoleh kemampuan mengendalikan tindakan-tindakan tertentu orang lain melalui pengaruh atas pikiran manusia. Dorongan kekuasaan ini meluas secara kualitatif maupun kuantitatif ke tingkat negara-bangsa. Sementara negara secara ideologis dan fisik lebih kuat dan lebih berkuasa daripada warganya, ia juga tidak menghadapi kendala yang efektif "dari atas". Negara adalah pemilik kekuasaan efektif tertinggi. Dorongan kekuasaan individual digantikan oleh negara. Pada tingkat negara ini perilaku kompetitif dan agresif bisa diterima dan disahkan. Terakhir, menurut kaum realis, sistem internasional bersifat desentralisasi politik. Menurut Kenneth Waltz, salah seorang penganut realisme, perang terjadi karena tidak ada yang bisa menghalanginya.

Penganut realisme politik memberi nasehat pada negarawan yang ingin menghindarkan kehancuran di dunia agar mendasarkan tindakannya pada pertimbangan *prudence* (bijaksana, dengan perhitungan matang dan wajar) dan selalu mengimbangi kekuatan

1 Terutama *Politics Among Nations* (A. Knopf, 1978).

dengan kekuatan. Bagi Morgenthau, berpolitik adalah bertindak dengan pertimbangan kekuasaan atau kekuatan.

Menurut Morgenthau, model realis ini memberikan tatanan berpikir untuk memahami kehidupan politik. Dengan model itu negarawan bisa dituntun melakukan tindakan rasional. Untuk negarawan mana saja, teori itu memiliki validitas prediktif maupun deskriptif. Dalam kata-kata Morgenthau:

"Kita berasumsi bahwa negarawan berpikir dan bertindak berdasar kepentingan yang berujud kekuasaan dan ini didukung oleh bukti sejarah. Asumsi itu memungkinkan kita untuk seolah-olah menelusuri kembali dan memperkirakan kemungkinan langka-langkah yang diambil oleh seorang negarawan dalam arena politik, di masa lalu, sekarang atau masa depan . . . Dengan berpikir dalam pengertian kepentingan, yang diartikan sebagai kekuasaan, kita berpikir sebagaimana negarawan itu berpikir, dan sebagai pengamat yang tak terlibat kita bisa memahami pemikiran dan tindakannya dengan lebih baik daripada si pelaku politik itu sendiri".²

Dari penggambaran seperti di atas model realis mengajukan empat proposisi berikut:

1. Negarawan bertindak rasional untuk mengejar kepentingan nasional, yaitu kekuasaan.
2. Negarawan berasumsi bahwa semua negarawan lain berperilaku sama, yaitu mengejar kepentingan nasional masing-masing.
3. Negarawan berusaha mempengaruhi perilaku negara lain demi keharusan memelihara, memamerkan dan memperbesar kekuatan negaranya.
4. Konflik pasti muncul akibat upaya peningkatan posisi kekuatan masing-masing negara.

Asumsi-asumsi ini memberikan gambaran tentang negarawan yang secara aktif saling bersaing, saling menilai kekuatan, saling pengaruh-mempengaruhi dan saling menekan dalam suatu "dunia yang hanya mengenal bahasa kekuatan". Upaya mempengaruhi negara lain didasarkan pada kekuatan yang bisa diraih oleh negara itu. Sebaliknya, keputusan untuk mengalah pada upaya mempengaruhi yang dilakukan oleh lawan atau menentangnya tergantung pada kalkulasi mengenai kerugian dalam arti kekuasaan akibat

2 *Ibid.*, hal.

mengalah pada pengaruh lawan dibanding dengan kerugian atau risiko akibat menentangnya. Sampai di sini kita memasuki bidang kaum realis lain, yaitu "strategi konflik" yang memandang perilaku konflik sebagai bentuk khusus perilaku tawar-menawar (*bargaining*).

Rasionalitas dan Strategi

Teoritis strategi memandang konflik sebagai salah satu wujud perilaku *bargaining*. Salah satu karya penting dalam bidang ini adalah *Strategy of Conflict* oleh Thomas Schelling.³ Teoritis ini memandang konflik antar bangsa sebagai permainan (*game*) strategi, di mana arah tindakan yang paling baik bagi setiap pemain tergantung pada perkiraannya tentang apa yang (akan) dilakukan oleh lawannya. Dengan berasumsi bahwa negara-negara yang terlibat itu bertindak rasional, artinya perilaku mereka merupakan hasil perhitungan seksama tentang untung-rugi menurut sistem nilai yang dianut, maka kita bisa mengembangkan teori tentang perilaku konflik yang bernalar dan bukan untung-untungan, seperti halnya perilaku orang yang berusaha memenangkan suatu permainan (*game*), seperti catur, poker, sepakbola, dan sebagainya.

Kunci bagi keberhasilan upaya "memenangkan permainan" itu terletak bukan hanya dalam menerapkan sejumlah kekuatan yang tepat untuk memaksa lawan mengalah, tetapi juga dalam menjaga kredibilitas paksaan itu. Kalau setiap pemain yang berlawanan itu mendasarkan pilihan tindakannya pada perkiraannya tentang apa yang akan dilakukan lawan, pemain yang berusaha menaklukkan lawan dengan menggunakan pengaruhnya harus meyakinkan lawan bahwa ia akan betul-betul melaksanakan ancaman atau janji yang dinyatakannya. Kredibilitas ancaman atau janji ini sangat menentukan hasil permainan itu.

Walaupun model itu tidak berasumsi bahwa yang paling berhasil adalah paksaan negatif, namun karya teoritis strategi konflik menekankan penggunaan ancaman kekerasan dan hukuman terhadap lawan agar tunduk. Dalam bentuknya yang paling brutal, yang oleh Schelling disebut *diplomacy of violence*, kekerasan

3 Thomas Schelling, *Strategy of Conflict* (Oxford, 1963).

digunakan untuk memaksa lawan tunduk. Sekalipun begitu, tujuan strategi konflik ini adalah membuat lawan tunduk tanpa penggunaan kekerasan. Hal ini mengingatkan kita pada paradoks kaum realis tradisional, yaitu bahwa demi mencapai perdamaian kita harus siap perang. Dalam versi teoritis strategi konflik, demi menghindari perang negara harus mampu mengancam untuk melakukan perang terhadap lawan. Atau, demi mengakhiri perang, negara harus melakukan peningkatan intensitas peperangan menekan lawan.

Menarik kesimpulan dari uraian tentang strategi konflik ini, kita membuat proposisi berikut:

1. Keberhasilan suatu negara mempengaruhi lawannya dalam suatu konflik *dyadic* atau satu-lawan-satu tergantung pada:
 - (a) biaya atau kerugian relatif yang ditanggung lawan, dalam arti kekuasaan, akibat mengalah;
 - (b) tipe dan intensitas paksaan yang diterapkan, dan
 - (c) kredibilitas si pemaksa dalam hal kesungguhan melaksanakan ancaman yang dinyatakannya.
2. Penerapan pengaruh antar negara yang berhasil adalah yang mampu membuat lawan mengalah tanpa perang.

Dengan menggabungkan dua asumsi terakhir ini dengan empat asumsi realis di atas, bisa diperoleh gambaran yang sangat memudahkan pemahaman tentang konflik dalam hubungan internasional.

Penilaian

Apakah keenam proposisi teoritis realis di atas bisa menggambarkan fenomena hubungan internasional secara utuh? Apakah dalam konflik yang serius negarawan bertindak rasional mengejar kepentingan nasional dalam arti kekuasaan? Kalau melihat perang Irak-Iran (1980-1989), bisa saja tidak. Dalam konflik seperti itu negarawan bisa saja menghadapi tekanan psikologis dan sosial yang sangat kuat yang menginginkan menanggapi ancaman lawan dengan penentangan dan ancaman balasan. Situasi seperti ini jelas mendorong peningkatan perang.

Kita juga bisa melihat kemungkinan bahwa apabila kedua pihak yang terlibat konflik berkeras menerapkan *diplomacy of*

violence, permainan itu menjadi tanpa batas. Semakin tinggi pemain berani mempertaruhkan sumberdaya dan reputasinya untuk memenangkan permainan itu, kemungkinan biaya atau kerugian akibat kekalahan semakin besar. Dalam hal ini, tujuan memenangkan konflik itu cenderung mengabaikan tujuan-tujuan lain. Hasilnya bukan hanya *stalemate* (atau remis dalam permainan catur), tetapi bahkan eskalasi atau peningkatan konflik. Ini terjadi karena setiap pemain bersikeras menunjukkan kredibilitasnya, yaitu bahwa masing-masing bertekad memenangkan konflik itu dengan risiko apa pun.

Kesulitan kita dengan model realisme politik ini timbul karena sebenarnya kita kurang memperhatikan kenyataan bahwa model itu sering dipakai dalam pengertian yang berbeda-beda, yaitu sekali waktu untuk menggambarkan fenomena, di lain waktu untuk menjelaskan fenomena itu, dan di kali lain lagi sebagai sarana untuk memberi preskripsi. Model seringkali hanya bersifat deskriptif ("realisme deskriptif"), yaitu menggambarkan bahwa hubungan antar negara selalu punya potensi konflik. Tetapi, model itu sering dipakai seolah-olah sebagai sarana eksplanasi ("realisme eksplanatori"), yaitu menjelaskan bahwa hubungan internasional selalu didasarkan pada dorongan biologis, yang berujud dorongan mengejar kekuasaan; dan sebagai sarana memberi rekomendasi ("realisme preskriptif"), yaitu bahwa negara harus selalu siap untuk melakukan perang atau harus selalu dalam keadaan siap tempur. Sebagai "realisme deskriptif", model itu mungkin bisa menggambarkan fenomena dengan tepat. Tetapi apakah model itu bisa dipertanggungjawabkan sebagai sarana eksplanasi atau preskripsi? Yaitu, bahwa yang mendorong negara-negara untuk melakukan hubungan internasional adalah motivasi biologis, dan bahwa negara harus selalu mempersiapkan diri untuk melakukan perang? Pada umumnya, ilmuwan menjawab pertanyaan ini dengan: "tidak".⁴

4 Dennis Sandole, "Changing Perception", dalam R.C.Kent dan G.P.Nielsson, *The Study and Teaching of International Relations* (Frances Pinter, 1980), hal.297-298.

Apendiks 8.2:

MODEL "STATE-CENTRIC" DAN HUBUNGAN TRANSNASIONAL

"State-Centrism"

Paling tidak sejak abad ke-17 sebagian besar studi dan praktek hubungan internasional mulai dengan asumsi-asumsi bahwa negara atau negara-bangsa adalah unit utama sistem politik global dan bahwa pengetahuan tentang hubungan antar negara sudah cukup untuk memahami dan menjelaskan perilaku dalam sistem itu. Menurut Karl Kaiser, bagi teoritis tradisional, arena untuk tindakan politik terletak di antara negara-negara (*inter nationes*) dan pelaku yang terlibat di arena itu adalah negara (*nationes*).¹ Seperti diungkapkan oleh Robert Keohane dan Joseph Nye, secara tradisi para ilmuwan dan praktisi politik internasional memusatkan perhatian pada hubungan antar negara. Negara dipandang sebagai aktor yang memiliki tujuan dan kekuasaan yang otonom. Negara adalah unit dasar dalam politik internasional yang bertindak melalui wakilnya, yaitu para diplomat dan serdadu. Interaksi antara politik luar negeri berbagai negara ini membentuk suatu pola perilaku. Pola perilaku inilah yang dicoba dipahami oleh ilmuwan tradisional dan yang dicoba untuk dikendalikan oleh para praktisi itu.²

Menurut Robert Mansbach³, implikasi dari asumsi *state-centric* ini antara lain:

1. Politik global didasarkan pada interaksi berbagai negara-bangsa, di mana negara sekaligus menjadi pelaku dan sasaran

1 Karl Kaiser, "Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics", *International Organization*, Vol.25, No.4 (Autumn 1971), hal.791.

2 Joseph S.Nye dan Robert Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction", dalam R.Keohane dan J.S.Nye (Ed), *Transnational Relations and World Politics* (Harvard UP, 1972), hal.ix.

3 Robert Mansbach, *et al.*, *The Web of World Politics* (Prentice-Hall, 1976), hal.3.

perilaku.

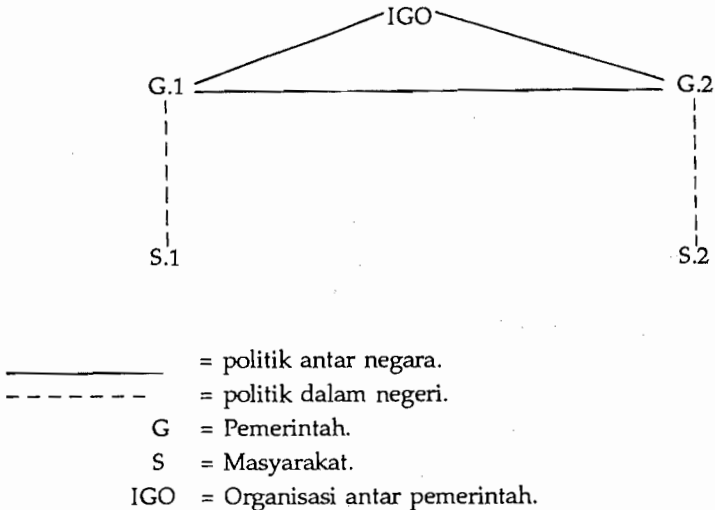
2. Setiap negara-bangsa sama berdaulatnya dengan setiap negara-bangsa yang lain.
3. Setiap negara-bangsa diperlakukan seolah-olah sebagai suatu sistem politik yang homogen dengan suatu pemerintah pusat yang di dalam negerinya memiliki monopoli sarana pemaksa.
4. Masing-masing negara-bangsa saling bebas atau independen; bisa dibedakan satu sama lain; dan tidak tunduk pada wewenang lain apa pun di dunia.
5. Negara-bangsa secara eksklusif mengendalikan suatu wilayah yang berbatas jelas dan sejumlah warga; dunia dibagi ke dalam kotak-kotak geografis.
6. Partisipan dalam politik dunia hanya terdiri dari para pelak-sana politik luar negeri pemerintah berbagai negara, yaitu diplomat dan para jenderal. Semua kelompok lain yang berke-pentingan dengan politik dunia menyampaikan kepen-tingannya melalui perantaraan pemerintah.
7. Negara-bangsa merupakan tempat manusia mengarahkan kesetiaan sekulernya yang tertinggi.

Tujuh asumsi ini merupakan unsur-unsur model *state-centric* yang dilukiskan dalam *Gambar 8.2.1*.

Kelemahan utama dari model ini adalah gambaran bahwa negara sebagai pemilik kedaulatan adalah satu-satunya aktor dalam arena politik global. Jadi, perilaku internasional yang bermakna adalah yang dilakukan oleh atau melalui negara-bangsa.

Seharusnya suatu aktor dalam politik global tidak didefinisikan berdasar kualitas kedaulatan atau karakteristik wilayahnya. Apakah sesuatu itu aktor politik global atau bukan, seharusnya didefi-nisikan berdasarkan atribut behavioral yang disebut otonomi. Otonomi adalah kemampuan para pemimpin suatu unit organisasi untuk melakukan tindakan yang tidak ditentukan oleh aktor lain atau wewenang lain. Pertanyaan kita: Apakah memang negara-bangsa adalah aktor otonom, atau satu-satunya aktor yang oto-nom? Apakah tidak ada aktor-aktor lain yang secara bebas mene-rapkan pengaruh terhadap politik dunia, bahkan terhadap negara-bangsa sendiri?

GAMBAR 8.2.1: Model Interaksi State-Centric.



SUMBER: R.O.Keohane dan J.S.Nye, *Transnational Relations and World Politics* (Harvard UP, 1972).

Untuk bisa berperilaku otonom suatu aktor harus memiliki kemampuan untuk mencari dan menerima informasi, memprosesnya dan akhirnya memberi tanggapan terhadapnya. Ini adalah kemampuan membuat keputusan. Dalam negara-bangsa, pembuatan keputusan ini umumnya dilakukan oleh birokrat pemerintah. Setiap campur tangan pihak luar terhadap proses pembuatan keputusan ini mengganggu otonomi. Sehingga kehadiran para penasihat Amerika Serikat di Vietnam Selatan pada 1960-an membuat status negeri itu merosot walaupun ia tetap berdaulat.

Dalam proses membuat keputusan aktor otonom itu mengkombinasikan informasi masa lalu dan sekarang dan menggariskan haluan yang oleh para pembuat keputusan itu dipandang bisa memenuhi kepentingan mereka atau kepentingan organisasi yang diwakilinya.

Ilmuwan politik sejak lama mengakui bahwa kegiatan utama dalam politik dunia berkaitan dengan masalah penerapan pengaruh. Hans Morgenthau, misalnya, mendefinisikan politik inter-

nasional sebagai perjuangan memperoleh kekuasaan. Walaupun mungkin kita tidak sepenuhnya setuju dengan definisi ini, namun kita mengakui bahwa kita tertarik pada unit-unit politik yang melakukan hubungan internasional itu, karena kemampuan mereka membuat keputusan dan menerapkan kebijaksanaan yang mempengaruhi pihak lain. Morgenthau sungguh benar ketika mengatakan bahwa politik internasional bukan semata-mata masalah aturan dan lembaga hukum. Walaupun semua negara-bangsa "berdaulat", banyak di antaranya tidak bisa membuat keputusan secara bebas atau tidak bisa mempengaruhi orang yang tinggal di luar batas wilayah politiknya. Sebaliknya, walaupun aktor-aktor non-negara tidak memiliki kedaulatan, banyak diantaranya yang relatif bebas dan bisa mempengaruhi orang di berbagai wilayah di dunia.⁴

Para pengkritik pandangan *state-centric* mengajukan argumen bahwa sebenarnya sistem politik global terdiri dari sejumlah besar aktor yang kurang-lebih otonom, yang saling berinteraksi dan berusaha saling pengaruh-mempengaruhi dengan cara yang terpola. Berbagai keputusan dan kebijaksanaan yang mereka buat secara bebas merupakan dorongan bagi masing-masing untuk saling memaksa atau menghambat perilaku pihak lain. Tingginya tingkat transaksi yang terjadi di antara aktor-aktor dan tingginya derajat saling-ketergantungan dalam kehidupan politik, sosial dan ekonomi masa kini, berarti bahwa tidak ada aktor yang betul-betul otonom. Perilaku aktor itu dipengaruhi oleh pilihan-pilihan kebijaksanaan, atau dugaannya tentang pilihan-pilihan kebijaksanaan, yang diambil oleh aktor-aktor lain. Kebijakan yang dibuat oleh aktor itu sangat dipengaruhi oleh keputusan-keputusan yang diambil oleh aktor-aktor lain itu. Hubungan antara tingkat interdependensi dalam sistem internasional dengan derajat otonomi yang dimiliki oleh aktor-aktor di dalamnya bisa digambarkan sebagaimana sekumpulan orang yang saling berhimpitan sedemikian rupa sehingga tidak ada satu pun yang bisa bergerak tanpa mengusik orang lain. Perumpamaan ini tepat untuk menggambarkan sistem internasional masa kini terutama dengan adanya teknologi transportasi dan komunikasi moderen, sistem persenjataan nuklir

4 *Ibid.*, hal.5.

yang saling menghancurkan, dan tingkat saling ketergantungan ekonomi yang tinggi. Beberapa aktor, termasuk aktor-aktor non-negara, mampu membuat kebijaksanaan secara relatif bebas, sedangkan beberapa yang lain, termasuk beberapa negara-bangsa tertentu, tidak punya kemauan atau kemampuan untuk membuat keputusan secara bebas. Pemahaman ini membuat para pengritik perspektif *state-centric* itu mengusulkan pandangan baru yang kemudian dikenal sebagai "transnasionalisme".

Model Hubungan Transnasional

Seperti telah dibahas di atas, asumsi pokok pandangan ini adalah berkurangnya peranan negara sebagai aktor dalam politik dunia dan meningkatnya peranan aktor non-negara. Pendukung pandangan ini, seperti Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, Jr., Richard Mansbach, Samuel Huntington, Raymond Hopkins, Richard Falk dan lain-lainnya yakin bahwa batas-batas yang memisahkan bangsa-bangsa semakin kurang relevan. Negara-bangsa seringkali disusupi dan dilompati oleh aktor-aktor lain, baik sama-sama negara-bangsa maupun non-negara. Bagi beberapa aktor non-negara bahkan batas-batas wilayah geografis tidak perlu dihiraukan. Sejumlah ilmuwan, penulis dan bahkan negarawan yakin bahwa masih dipakainya logika tradisional yang mendasari Perjanjian Westphalia untuk memahami dunia masa kini tidak tepat dan bahkan bisa merugikan. Para pengamat ini berpendapat bahwa kalau pemerintah tetap memandang dunia dengan menggunakan citra kuno itu (misalnya, negara-bangsa aktor yang berdaulat, berperilaku bebas dan memiliki kekuatan militer), pandangan itu bisa menuntunnya ke arah pembuatan kebijaksanaan yang salah dan tidak semestinya, bahkan bisa membahayakan kehidupan umat manusia.⁵

Mereka ini mengusulkan model untuk menggambarkan dunia dalam pengertian hubungan *transnasional*, bukan hubungan internasional. Transnasionalisme didefinisikan oleh Richard Falk sebagai

5 Nye dan Keohane, *op.cit.*; Mansbach, *op.cit.*; Samuel Huntington, "Transnational Organizations and World Politics", *World Politics* Vol.25 (1973); Richard Falk, *A Study of Future Worlds* (Free Press, 1975).

perpindahan barang, informasi, dan gagasan melintas batas wilayah nasional tanpa partisipasi atau dikendalikan secara langsung oleh aktor-aktor pemerintah.⁶ Konsep ini jelas mengurangi makna penting gagasan tentang kedaulatan, batas wilayah nasional, dan interaksi pemerintah-pemerintah dalam sistem dunia. Karena setiap negara begitu mudah disusupi dan begitu terbuka bagi pengaruh dari luar, akibatnya politik dalam negeri tidak bisa dibedakan dari politik internasional. Pola hubungan penetrasi dan kaitan-kaitan baru ini melibatkan partisipasi besar-besaran dari berbagai jenis aktor non-negara, terutama organisasi non-pemerintah dalam negeri maupun internasional. (Lihat *Gambar 8.2.2.*)

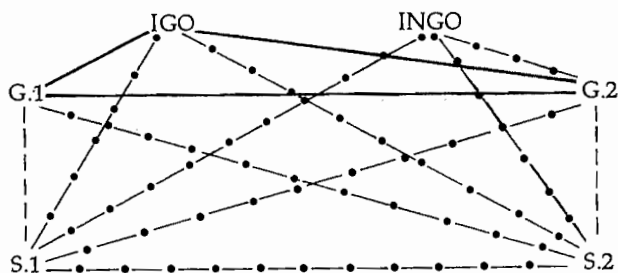
Salah satu ciri pokok hubungan transnasional ialah adanya berbagai jenis interaksi yang mem-*by-pass* pemerintah negara-negara dan yang secara langsung mempengaruhi lingkungan dalam negeri pemerintah-pemerintah nasional itu. Dalam model transnasionalis, aktor-aktor non-negara itu jauh lebih penting daripada yang digambarkan oleh model realis atau *state-centric*. Aktor-aktor ini bisa berujud kelompok-kelompok suku, etnis atau separatis di dalam negara, berbagai kelompok kepentingan ekonomi dan perusahaan-perusahaan multinasional, dan bahkan bagian-bagian dari birokrasi pemerintah. Seringkali bagian-bagian dari birokrasi pemerintah suatu negara, bertindak seperti yang digambarkan oleh model "proses organisasi" (lihat Apendiks 8.3), berinteraksi langsung dengan bagian-bagian serupa dari birokrasi pemerintah negara lain tanpa sepengetahuan pucuk pimpinan negara-negara yang terlibat.⁷

Para pendukung pandangan transnasionalis berpendapat bahwa berbagai aktor non-negara ini bisa mempengaruhi politik dunia secara langsung, tidak hanya melalui pengaruh atas negara-bangsa. Juga, mereka menyatakan bahwa "kekuasaan" *setiap* aktor internasional tergantung pada isu atau situasi yang melingkupi. Kekuasaan dan pengaruh adalah hasil dari hubungan di antara aktor-aktor. Setiap aktor, baik negara, organisasi internasional

6 Falk, *ibid*, hal.74.

7 Huntington, *op.cit*. Baik organisasi non-pemerintah maupun aktor-aktor sub-nasional (seperti bagian-bagian dari birokrasi itu) berbeda dengan dan bisa berperilaku bebas dari kendali aktor negara.

Gambar 8.2.2: Interaksi Transnasional dan Politik Antar Negara



- = politik antar negara klasik.
- = politik dalam negeri.
- . - . - . - . = interaksi transnasional.
- G = Pemerintah.
- S = Masyarakat.
- IGO = Organisasi antar pemerintah
- INGO = Organisasi antar non pemerintah.

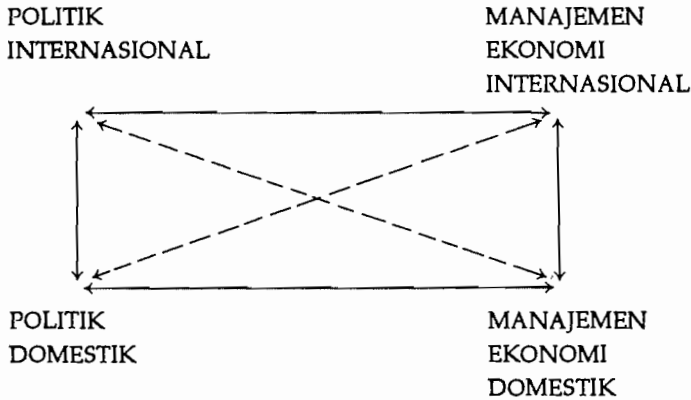
SUMBER: Adaptasi dari R.O.Keohane dan J.S.Nye, *Transnational Relations and World Politics* (Harvard UP, 1972).

maupun organisasi non-pemerintah, memiliki kelemahan dan membutuhkan peranan aktor-aktor lain. Dan ini membuat semua aktor punya "senjata" untuk mempengaruhi aktor lain. Ini terutama sekali penting bagi pandangan transnasionalis, karena pandangan ini menekankan bahwa isu-isu sentral dalam interaksi internasional sedang *berubah*.

Ini menandai ciri transnasionalisme yang lain. Yaitu pendapat bahwa isu-isu yang dimunculkan oleh berbagai aktor itu *bukan semata-mata* isu militer-keamanan. Sementara pandangan *state-centric* memusatkan pada masalah kekuasaan dan keamanan (seperti ditunjukkan oleh kaum realis), menurut pandangan transnasionalis masalah-masalah militer-keamanan *tidak lagi sentral*, tetapi sudah diganti oleh isu ekonomis. Pandangan ini didasarkan pada pengamatan tentang semakin meningkatnya kepekaan dan kerentanan negara-negara dan aktor-aktor non-negara terhadap interdependensi ekonomi. Hubungan ekonomi internasional menjadi

semakin peka terhadap ekonomi dalam negeri seperti inflasi. Begitu juga sebaliknya. Ekonomi dalam negeri semakin peka terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dalam ekonomi internasional. Pendukung model transnasionalis menekankan hubungan antara politik internasional dan ekonomi internasional. Ini ditunjukkan dalam Gambar 8.2.3. Garis diagonal patah-patah dalam gambar itu

GAMBAR 8.2.3: Kaitan-kaitan Transnasional:
Politik dan Ekonomi.



SUMBER: Susan Strange, dikutip oleh Bruce Russett dan Harvey Starr, *World Politics* (Freeman, 1985), hal.503.

menunjukkan bahwa politik dalam negeri bisa mempengaruhi ekonomi internasional, ekonomi dalam negeri bisa mempengaruhi politik internasional, begitu pula sebaliknya.

Apendiks 8.3:

TIGA MODEL PEMBUATAN KEPUTUSAN

Teoritisi hubungan internasional yang mempelajari politik luar negeri, yaitu Graham T.Allison, mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri. Dalam studinya itu kasus yang dipakainya terutama adalah krisis nuklir Kuba antara Amerika Serikat - Uni Soviet. Berikut ini adalah ringkasannya.¹

Model I: Aktor Rasional

Dalam model ini, politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu *proses intelektual*. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini, individu itu — melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh — berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi, unit analisa model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada pene-laahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung-rugi atas masing-masing alternatif itu. Seorang analis dianggap sudah bisa menjelaskan suatu politik luarnegeri kalau ia bisa menunjukkan bahwa kebijaksanaan yang sedang dipelajarinya itu merupakan pilihan yang layak mengingat tujuan-tujuan strategis dari bangsa yang ber-

1 Graham T.Allison, *Essence of Decision* (Little, Brown, 1971); "Conceptual Model's and the Cuban Misile Crisis", *American Political Science Review* (September 1969); dan Allison dan Morton Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implication", *World Politics*, Vol.24 (1972).

sangkutan.

Dalam model ini digambarkan bahwa dalam melakukan pilihan atas alternatif-alternatif itu, para pembuat keputusan menggunakan kriteria "optimalisasi hasil". Para pembuat keputusan itu digambarkan sebagai selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam kebijaksanaannya. Mereka juga diasumsikan bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijaksanaan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan.

Model ini sangat terkenal terutama karena asumsi rasionalitas yang dikandungnya. Dalam model itu para pembuat keputusan dianggap rasional dan kita umumnya memang cenderung berpikir bahwa keputusan (terutama yang menyangkut politik luar negeri) dibuat secara rasional. Karena itulah, menurut Allison, model ini paling sering diterapkan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan politik luar negeri. Memang, kalau kita mencoba menganalisa dan menjelaskan mengapa para pembuat keputusan di negeri lain itu melakukan sesuatu, maka cara paling mudah adalah berasumsi bahwa mereka rasional dan kemudian kita menempatkan diri kita dalam posisi mereka. Dalam keadaan ini kita mencoba untuk mengetahui apa kira-kira tujuan mereka dengan melakukan tindakan tertentu itu. Dalam hal ini kita juga berasumsi bahwa pemerintah negara lain itu monolit, tidak terpecah belah, dan bahwa kejadian penting pasti disebabkan oleh sesuatu yang penting juga.

Asumsi-asumsi tentang perilaku pemerintah yang monolit, perilaku menetapkan pilihan secara rasional dan bertujuan jelas itu dan asumsi tentang tersedianya informasi yang cukup dikritik oleh Allison karena tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Asumsi-asumsi itu mengabaikan fakta bahwa para pembuat keputusan itu adalah manusia yang bisa membuat kesalahan dan yang selalu menghadapi berbagai kendala eksternal dari birokrasinya sendiri, dari berbagai kelompok kepentingan, opini publik dan sebagainya. Terutama dalam sistem demokrasi, politik luar negeri tidak pernah bisa terlepas dari tuntutan politik dalam negeri. Kelemahan-

kelemahan model dan ketidaktepatan gambaran yang ditunjukkan-nya ini hendak diperbaiki oleh Allison dengan mengajukan dua model lain, yaitu model "proses organisasi" dan "politik birokratis".

Model II: Proses Organisasi

Model ini menggambarkan politik luar negeri sebagai hasil kerja suatu organisasi besar yang berfungsi menurut suatu pola perilaku. Pembuatan keputusan politik luar negeri bukanlah semata-mata proses intelektual, tetapi lebih merupakan *proses mekanis*. Yaitu, pembuatan keputusan dilakukan dengan secara mekanis merujuk pada keputusan-keputusan yang telah dibuat di masa lalu, pada preseden, prosedur rutin yang berlaku, atau pada peran yang ditetapkan bagi unit birokrasi itu. Inilah pola perilaku yang disebut prosedur kerja baku (*standard operating procedure*).

Di sini digambarkan bahwa semua organisasi pemerintahan memiliki catatan tentang perilakunya di masa lalu yang selalu bisa ditengok dan diulang kembali. Organisasi itu pada dasarnya juga bersifat konservatif dan jarang yang mau mencoba-coba sesuatu yang baru; umumnya cukup senang dengan perubahan-perubahan kecil dan inkremental saja terhadap keputusan dan perilakunya di masa lalu. Salah satu cara mengurangi kompleksitas dan ketidakpastian masalah yang dihadapi adalah dengan melakukan tindakan seperti tindakan-tindakan yang telah dilakukan sebelumnya. Organisasi juga cenderung memiliki pedoman, buku petunjuk atau semacam itu yang berisi petunjuk tentang *bagaimana* organisasi seharusnya menyelesaikan persoalan. Seperti ditulis oleh Allison ketika ia membahas Model Proses Organisasi ini, apa yang akan terjadi pada suatu waktu bisa diramalkan dengan melihat apa yang telah terjadi pada waktu sebelumnya.

Untuk menyimpulkan pembahasan di atas bisa dikatakan bahwa pada dasarnya model ini mengajukan tiga proposisi. *Pertama*, suatu pemerintahan terdiri dari sekumpulan organisasi-organisasi yang secara longgar bersekutu dalam struktur hubungan yang mirip struktur feodal. *Kedua*, keputusan dan perilaku pemerintah bukanlah hasil dari proses penetapan pilihan secara rasional, tetapi sebagai *ouput* atau hasil kerja organisasi-organisasi besar yang bekerja menurut suatu pola perilaku baku. *Ketiga*, setiap or-

ganisasi, yang memiliki prosedur kerja baku dan program, serta bekerja secara rutin, umumnya akan berperilaku sama seperti perilakunya di masa sebelumnya. Proses yang semi-mekanistik ini mempengaruhi keputusan yang dibuat maupun penerapan keputusan itu.

Studi politik luar negeri menurut model ini harus diarahkan untuk menelaah unit analisa berupa *output* organisasi- pemerintahan. Untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri suatu negara menurut model ini, kita harus mengidentifikasi lembaga-lembaga pemerintah mana yang terlibat dan menunjukkan pola-pola perilaku organisasional yang melahirkan tindakan politik luar negeri itu.

Model III: Politik-Birokratis

Dalam model ini politik luar negeri dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional. Politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan di antara berbagai aktor dan organisasi. Hal ini melibatkan berbagai permainan tawar-menawar (*bargaining games*) di antara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Dengan kata lain, pembuatan keputusan politik luar negeri adalah *proses sosial*, bukan proses intelektual.

Kalau proses pembuatan keputusan menurut Model I adalah proses intelektual, dan menurut Model II adalah proses mekanis, maka menurut Model III proses pembuatan keputusan adalah proses politik. Politik luar negeri muncul dari proses politik normal berupa tawar-menawar, kompromi, penyesuaian diri, dan sebagainya. Inilah inti "proses sosial" pembuatan keputusan. Sebagai analogi bisa dikatakan bahwa dalam Model I yang berperan adalah "manusia ekonomi" yang rasional, sedang dalam Model III yang berperan adalah suatu proses sosial, yaitu mekanisme pasar.

Jadi, dalam Model III digambarkan suatu proses di mana masing-masing pemain berusaha bertindak secara rasional. Setiap pemain, seperti Presiden, para menteri, penasehat, jenderal, anggota parlemen dan lain-lainnya, berusaha menetapkan tujuan, menilai berbagai alternatif sarana dan menetapkan pilihan melalui

suatu proses intelektual. Dan tidak ada pemain yang bisa memperoleh semua yang diinginkan dalam proses *bargaining* ini. Masing-masing memiliki pamrih yang berbeda terhadap isu yang diperdebatkan. Masing-masing melihat isu itu secara berbeda, mempertaruhkan sesuatu yang berbeda dalam permainan itu, dan karena itu mengambil sikap yang berbeda pula tentang isu tersebut; termasuk juga pucuk pimpinan negara. Misalnya, pandangan Presiden Kennedy tentang bagaimana menghadapi Uni Soviet dalam krisis nuklir Kuba itu antara lain juga dipengaruhi oleh keinginan agar krisis itu jangan sampai membahayakan posisinya dalam pemilihan presiden yang hendak dihadapinya, di mana ia harus bersikap keras terhadap Uni Soviet.

Juga, perilaku politik luar negeri bukanlah perilaku suatu aktor yang monolit, yaitu aktor yang memiliki tujuan yang jelas dalam pikirannya dan melakukan tindakan untuk mencapainya. Perilaku itu adalah hasil dari "permainan politik" dalam membuat keputusan dan dalam menerapkan keputusan itu. Karena itu seringkali yang terjadi tampak tidak sesuai dengan tujuan yang seharusnya dikejar oleh pemerintah.

Karena Model III ini menekankan *bargaining games* sebagai penentu perilaku politik luar negeri, maka dalam mempelajari proses pembuatan keputusan politik luar negeri kita harus memperoleh informasi tentang persepsi, motivasi, posisi, kekuasaan, dan *manouver* dari pemain-pemain yang terlibat di dalamnya. Jadi, harus tahu: 1. "Siapa yang ikut bermain?", atau "Kepentingan atau perilaku siapa yang punya pengaruh penting pada keputusan dan tindakan pemerintah?"; 2. "Apa yang menentukan sikap masing-masing pemain itu?" atau "Apa yang menentukan persepsi dan kepentingan yang mendasari sikapnya itu?"; 3. "Bagaimana sikap-sikap para pemain itu diintegrasikan sehingga menghasilkan keputusan dan tindakan pemerintah?"

Dengan demikian, unit analisa dalam Model III adalah *tindakan* pejabat-pejabat pemerintahan dalam rangka menerapkan wewenang pemerintah yang bisa dirasakan oleh mereka yang ada di luarnya.

Masalah Vietnam dan Kuba menurut Model I

Untuk membuktikan gambaran dari Model I, yaitu bahwa dalam proses pembuatan keputusan para pemimpin berperilaku rasional, diperlukan adanya masalah besar yang bisa dianalisa secara urut sehingga tergambar berbagai proses yang menghasilkan suatu keputusan untuk melakukan tindakan. "Masalah Vietnam" adalah contoh tentang masalah besar yang ditangani secara besar-besaran oleh para pemimpin Amerika Serikat. Para analis yang menerbitkan buku *Pentagon Papers* melihat bahwa masalah itu sudah diawali jauh sebelumnya, yaitu ketika Presiden Truman memberi bantuan pada Perancis di Indo China. Dan tindakan ini dianggap telah menetapkan haluan bagi politik luar negeri Amerika di Asia Tenggara sesudah Perang Dunia II. Bahkan politik Amerika terhadap Vietnam pasca-Jenewa dianggap telah dibuat ketika pada tahun 1954 National Security Council Amerika mengeluarkan makalah yang memuat rancangan garis besar politik Amerika di Vietnam. Dengan demikian, menurut para analis yang memakai Model I, komitmen Amerika untuk menanggung beban mempertahankan Vietnam Selatan telah dibuat jauh sebelum terjadi perang pada 1960-an.

Juga, Presiden Kennedy, walaupun pernah menggerutu karena Amerika Serikat terlalu terlibat pada Asia Tenggara, ia juga merasa harus melanjutkan kebijaksanaan Amerika di wilayah itu. Pertimbangannya, menurut para analis Model I, adalah kenyataan bahwa banyak negara di wilayah itu menggantungkan kebijaksanaan mereka pada kelangsungan keterlibatan Amerika di sana, mengharuskan Amerika mempertahankan perimbangan kekuatan dan ketuhan struktur keamanan yang ada di wilayah itu. Presiden Johnson, ketika baru diangkat, sesudah Kennedy terbunuh, mengalami tekanan emosional yang berat dan tidak ingin melakukan intervensi di Vietnam, karena khawatir akan berulangnya peristiwa Kuomintang yang membuat Cina dikuasai Komunis. Tetapi tidak sampai 48 jam sesudah mengangkat sumpah jabatan ia sudah berketetapan hati untuk melibatkan pasukan Amerika di Vietnam. Juga, banyak analis berpendapat bahwa resolusi Teluk Tonkin 1964, yang kemudian menjadi dasar hukum bagi dilakukannya perang, telah dipersiapkan sejak lama, jauh sebelum kapal-kapal Amerika

betul-betul diserang oleh Vietnam Utara. Bahkan, sasaran-sasaran yang hendak dibom di Vietnam Utara sudah dilaporkan kepada Johnson sehari sesudah ia terpilih sebagai presiden tahun 1964.

Semua informasi ini menunjukkan bahwa keputusan Amerika tentang Vietnam adalah hasil perencanaan matang. Analisis juga menunjukkan bukti bahwa sejak lama para pemimpin Amerika telah mengisyaratkan adanya pertimbangan tujuan besar di belakang perencanaan dan tindakan Amerika di Vietnam. Yaitu bahwa mempertahankan Vietnam sangat penting bagi kepentingan keamanan nasional Amerika. Misalnya, pada tahun 1948 Departemen Luar Negeri Amerika menyatakan bahwa tujuan kebijakannya di Asia Tenggara adalah "menghapuskan pengaruh komunis di Indo China". Tahun 1964 Presiden Johnson menegaskan lagi bahwa Amerika berusaha mempertahankan Vietnam Selatan yang non-komunis.

Lebih dari itu, para analis Model I yakin bahwa, pada setiap langkah, para pembuat keputusan itu sadar betul apa yang mereka lakukan. Sepulang dari misi ke Saigon Jenderal Maxwell Taylor dan penasehat Gedung Putih Walt Rostow pada akhir 1961 membuat rekomendasi agar pemerintah Amerika memberi bantuan minimal ke Vietnam tetapi dengan catatan yang tegas bahwa pengiriman bantuan tentara dalam jumlah lebih besar mungkin sekali akan harus dilakukan di masa depan. Ketika jumlah tentara Amerika di Vietnam kurang dari 1000 orang, Menteri Pertahanan Robert McNamara berpidato bahwa ia yakin Amerika bisa menanggung beban pengiriman tentara ke Vietnam sampai 205.000 orang.

Ini kemudian membuat persoalan pada 1965 menjadi gawat. Pilihannya bukan lagi berunding dengan Vietnam Utara atau tidak, bukan lagi menghentikan atau meneruskan perang, tetapi menang atau kalah. Akibatnya, jumlah pasukan Amerika menggelembung. Walaupun Menteri Pertahanan McNamara menyetujui pengiriman pasukan sejumlah 400.000 sampai akhir tahun 1966, namun ia sadar bahwa ia sendiri tidak yakin jumlah itu cukup untuk memenangkan perang. Dalam satu memo menjelang akhir 1966 kepada Presiden Johnson, ia menyebutkan bahwa kemungkinan sangat kecil bahwa perang itu bisa diselesaikan dalam dua tahun lagi. Mengirim pasukan tambahan besar-besaran tidak mungkin bisa

menyelesaikan perang itu, tetapi melakukan perundingan juga tidak mungkin menyelesaikannya. Walaupun Amerika tetap harus melalui dua jalan itu untuk mencari penyelesaian dalam jangka pendek, ia harus mengakui bahwa keberhasilan dua jalan itu hanya kemungkinan (*possibility*), bukan probabilitas.

Uraian itu menunjukkan tiga kesimpulan, yaitu 1. bahwa perang Vietnam terjadi karena ada tujuan besar yang ditetapkan jauh sebelumnya (yaitu mencegah agar Vietnam Selatan tidak jatuh ke tangan komunis); 2. bahwa para pembuat-keputusan yang terlibat dalam masalah Vietnam sadar tentang apa yang mereka lakukan dan akibatnya; dan 3. bahwa keputusan mereka muncul dari proses rasional dalam upaya mencapai suatu tujuan².

Contoh lain penerapan Model I ini adalah analisa Allison tentang krisis nuklir Kuba. Yang hendak dijawab adalah pertanyaan: Mengapa Soviet mengambil keputusan menempatkan peluru kendali nuklir di Kuba, dan mengapa Amerika menanggapi dengan memblokir Kuba? Analisis yang memakai Model I bisa mengajukan banyak sekali eksplanasi. Misalnya: Mungkin saja Soviet memandang peluru itu sebagai sarana untuk *bargaining* dengan Amerika; mungkin saja penempatan peluru itu sebagai taktik untuk mengalihkan perhatian Amerika dari sesuatu yang lebih penting; mungkin juga peluru itu memang betul-betul untuk mempertahankan Kuba; untuk meningkatkan prestise Soviet atau meningkatkan kemampuan militernya. Walaupun eksplanasi itu punya dasar, Allison melihat kelemahan pada masing-masing eksplanasi itu. Mengomentari dugaan bahwa peluru itu dipakai sebagai sarana "bargaining", Allison menunjukkan Soviet menempatkan 66 peluru di Kuba, sementara Amerika hanya punya 15 di Turki. Dugaan bahwa peluru itu sebagai taktik mengalihkan perhatian juga tidak masuk akal karena banyak sekali orang Soviet ditempatkan di Kuba dalam posisi yang sangat mudah menjadi korban serangan Amerika. Juga, kalau tujuannya untuk mempertahankan Kuba, kekuatan darat konvensional akan lebih menguntungkan daripada peluru nuklir antar-benua. Menurut Allison,

2 Uraian tentang penerapan ini diambil dari Michael P. Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence* (Engelwoods, N.J.: Prentice-Hall, 1976), hal.74-81.

yang paling memuaskan adalah eksplanasi peningkatan kekuatan (*power*), yaitu bahwa penempatan peluru di Kuba itu dengan segera bisa meningkatkan kekuatan militer Uni Soviet di dunia.

Analisa yang sama bisa diterapkan pada keputusan Amerika untuk menanggapi penempatan peluru di Kuba itu dengan melakukan blokade. Menurut Model I, dari berbagai alternatif yang diusulkan pada hari-hari genting pembuatan keputusan itu, blokade dianggap yang paling tepat untuk mengendalikan posisi antara "tidak berbuat apa-apa" dengan "mengambil tindakan agresif langsung". Tindakan blokade berarti membuat Soviet harus mengambil tindakan dan menempatkan Soviet dalam posisi yang secara militer tidak menguntungkan, karena konfrontasi itu akan terjadi di Karibia, jauh dari pangkalan mereka. Untuk menjelaskan mengapa Soviet menarik kembali peluru itu, analisis Model I mungkin memandang tindakan Kennedy sebagai benar-benar ancaman, dan menghadapi ancaman demikian orang-orang Soviet memutuskan untuk mundur.

Yang hendak ditegaskan di sini bukanlah eksplanasi mana yang benar, tetapi bahwa semua eksplanasi itu punya dasar yang sama. Yaitu, dalam masing-masing eksplanasi, tindakan politik luar negeri dijelaskan dengan berasumsi bahwa para pembuat keputusan menghadapi masalah berskala besar, bahwa karena itu mereka mempunyai tujuan besar atau jangka-panjang, dan bahwa keputusan akhir mereka dipandang sebagai jalan menuju pencapaian tujuan itu. Tetapi, untuk sampai pada keputusan itu mereka mengikuti suatu proses rasional mempertimbangkan semua alternatif dan semua informasi seoptimal mungkin sampai ditemukan alternatif yang paling tepat.

Masalah Vietnam dan Kuba menurut Model II dan III

Berikut ini hendak ditunjukkan bahwa masalah yang sama tetapi dilihat melalui model yang berbeda bisa menghasilkan gambar yang sama sekali berbeda. Mengikuti petunjuk Allison sendiri beberapa analisis menggabungkan Model I dan II dan memakainya untuk menganalisa masalah Vietnam dan Kuba.

Tentang Vietnam, mereka mengajukan pertanyaan: Apakah Vietnam merupakan isu vital bagi Amerika? Menurut mereka,

pada bulan November 1961 Presiden Kennedy mengajukan pertanyaan apakah memang betul-betul penting mempertahankan Vietnam dan Laos. Juni 1964, Presiden Johnson minta pada CIA untuk menilai apakah negara-negara Asia Tenggara yang lain akan ikut jatuh kalau Vietnam Selatan dikuasai komunis? (Jawaban CIA adalah "tidak"). Para analis menunjukkan banyak bukti bahwa pada tahun 1964 Presiden Johnson tidak terlalu memperhatikan masalah Vietnam. Menurut data AID (Agency for International Development), dalam urutan negara penerima bantuan militer Amerika pada periode 1953-1961, Vietnam hanya menduduki tempat ke-11 (di bawah Negeri Belanda, Korea, Itali, dan lain-lain.). Singkatnya, Vietnam bukan isu vital dalam perpolitikan di Amerika Serikat.

Apakah keterlibatan Amerika dalam perang Vietnam adalah hasil dari rencana yang berjangka-panjang, telah dipertimbangkan secara matang dan secara luas disetujui oleh para pembuat keputusannya (seperti digambarkan dalam Model I)? Ternyata bukan. Hasil penelaahan informasi secara cermat menunjukkan adanya kesimpangsiuran. Duta Besar Amerika di Saigon pada pertengahan 1965 mengirim telegram ke Washington untuk minta kejelasan tentang apa sebenarnya yang jadi tujuan pemerintahnya di Vietnam. Menurut David Halberstam, pada tahun yang sama, ketika diusulkan pengeboman atas Vietnam (yang kemudian terkenal dengan sebutan kampanye pemboman *Rolling Thunder*) sebagai alternatif dari pengiriman lebih banyak tentara, para pembuat keputusan Amerika menyetujui usul itu bukan karena percaya bahwa hal itu akan bisa menyelesaikan masalah, tetapi karena mereka tidak tahu jalan lain yang harus ditempuh dan mereka tidak mau mengirim tentara lagi.

Dalam kenyataan, yang dalam Model I disebut sebagai tujuan jangka-panjang yang mendorong tindakan Amerika terhadap Vietnam itu, selalu mengalami perubahan atau pertimbangan kembali. Bulan Mei 1967, McNamara meminta Presiden Johnson menghilangkan ketidakjelasan dalam tujuan Amerika di Vietnam dan mengusulkan agar (1) komitmen Amerika ditentukan berdasar kemampuan rakyat Vietnam Selatan menentukan masa depan mereka sendiri, dan (2) komitmen itu dihentikan kalau Vietnam Selatan tidak bisa membantu dirinya sendiri. Selanjutnya, ia me-

ngatakan bahwa koinitmen itu tidak untuk menjamin keberlangsungan kekuasaan suatu kelompok di Vietnam Selatan, atau bahwa pemerintahan negeri itu akan tetap non-komunis, ataupun bahwa negeri itu tetap terpisah dari Vietnam Utara. Menurut McNamara, ketiga hal itu bukan urusan Amerika. Ini pendapat yang bertentangan dengan Memorandum 288 dari National Security Action yang menganggap tujuan Amerika adalah "menciptakan Vietnam Selatan yang merdeka dan non-komunis". Kemudian Staf Gabungan Angkatan Bersenjata Amerika menanggapi dengan menyatakan bahwa perubahan yang diusulkan McNamara itu akan melemahkan prinsip yang mendasari kehadiran dan tindakan Amerika di Vietnam Selatan selama itu.

Terakhir, banyak keputusan tentang Vietnam dibuat secara inkremental. Buku *Pentagon Papers* menunjukkan banyak bukti bahwa keputusan-keputusan yang dibuat para pemimpin Amerika itu banyak mengabaikan tujuan jangka-panjang dan hampir semata-mata diarahkan pada tujuan meminimalkan risiko jangka-pendek berupa kejatuhan pemerintah anti-komunis dan pengambil-alihan kekuasaan oleh komunis di Vietnam Selatan. Misalnya, peningkatan jumlah penasihat militer Amerika di Vietnam secara perlahan oleh Presiden Kennedy mudah dilihat sebagai tindakan tanpa tujuan jelas dan hanya untuk mengulur-ulur waktu³.

Data yang ada mendukung gambaran yang berbeda dengan yang diajukan oleh Model I. Keputusan politik luar negeri tidak selalu punya kaitan dengan tujuan jangka-panjang. Suatu tindakan seringkali dilakukan bukan karena tindakan itu dianggap bisa mencapai tujuan final tetapi hanya karena tidak ada pilihan lain dan karena lebih baik berbuat sesuatu daripada tidak sama sekali.

Model II dan III ini juga bisa memberikan gambaran tentang masalah Kuba yang berbeda dengan Model I. Kalau memang penempatan peluru kendali di Kuba merupakan sesuatu yang direncanakan secara jangka-panjang oleh para pemimpin Soviet (misalnya, sebagai suatu *fait accompli* yang bertepatan dengan Sidang Pleno Komite Sentral atau rencana kunjungan Khrushchov ke PBB, kedua-duanya pada akhir November 1962), tentunya tindakan itu

punya dasar yang kuat. Tetapi Allison menunjukkan bahwa walaupun dengan kerja mati-matian tanpa henti pun tujuan itu tidak akan dapat dicapai. Lagi pula, orang-orang Soviet itu menggelarkan peluru nuklirnya di Kuba tanpa berusaha membuat kamuflase. Ini berarti membiarkan peluru itu untuk diketahui dan diserang lawan. Mereka juga tahu adanya pesawat U-2 Amerika yang mengintai Kuba. Kalau begitu, mengapa mereka tidak berusaha menyembunyikan peluru-peluru itu?

Allison menjelaskan ini dengan menelaah prosedur organisasional di dalam Uni Soviet. Walaupun membangun tempat penggelaran peluru dalam suatu pola trapesium bisa mempersulit usaha merahasiakan keberadaan senjata itu, mereka tetap juga melakukan itu, karena itulah cara yang selalu dilakukan oleh orang-orang Soviet itu. Upaya kamuflase tempat penggelaran itu tidak dipertimbangkan, semata-mata karena organisasi pemerintah Soviet itu memang tidak pernah memperhatikan masalah tersebut. Lalu, mengapa menempatkan peluru kendali IRBM (Intermediate Range Ballistic Missile) yang besar dan bukan MRBM (Medium Range Ballistic Missile) yang lebih kecil? Mungkin sekali karena, berbeda dengan Khrushchov, para pemimpin militer Soviet lebih memperhatikan persoalan perimbangan militer strategis, dan IRBM yang besar lebih bisa dipakai untuk memenangkan perimbangan kekuatan itu.

Perilaku Amerika dalam krisis Kuba juga mudah digambarkan dengan Model II dan III ini. Allison menunjukkan bahwa "prosedur organisasional" jelas mempengaruhi pengumpulan informasi intelijen, pilihan-pilihan tindakan yang dipertimbangkan, dan penerapan blokade atas Kuba. Misalnya, waktu itu pengiriman pesawat pengintai untuk memotret kegiatan di Kuba terlambat sampai 10 hari, hanya karena pertikaian organisasional antara Angkatan Udara dengan CIA tentang siapa yang harus menjalankan misi itu.

Kalau mengikuti Model I, seharusnya para pembuat keputusan Amerika itu juga mempertimbangkan pilihan penyerbuan udara ke Kuba. Tetapi hal itu tidak banyak dibicarakan, karena para pemimpin Angkatan Udara langsung menoleh ke alternatif-alternatif yang sesuai dengan organisasinya dan muncul dengan usul pengeboman

besar-besaran semua depot penyimpanan senjata, lapangan udara dan (sesuai dengan keinginan Angkatan Laut) senjata artileri yang berhadapan dengan pangkalan Angkatan Laut di Guantanamo, di samping semua pangkalan peluru kendali nuklir itu. Para pemimpin politik Amerika tercengang melihat betapa besar-besarnya serangan yang diusulkan oleh Angkatan Udara itu. Dan ini tidak mengherankan karena mereka berbicara tentang sesuatu yang berbeda dengan yang dibicarakan oleh para pemimpin militer itu.

Dalam hal penerapan blokade itu, Allison menyimpulkan bahwa walaupun Presiden Kennedy ingin memindahkan blokade lebih dekat ke Kuba untuk memberi lebih banyak waktu pada Khrushchov untuk mempertimbangkan tindakan selanjutnya, pihak Angkatan Laut menentangnya karena itu akan mempermudah serbuan oleh pesawat-pesawat MIG Kuba. Dan Angkatan Laut berhasil. Blokade itu tidak dipindahkan walaupun diperintahkan oleh Presiden Kennedy.

Model III Allison menunjukkan bahwa unsur-unsur birokratis dan politik punya pengaruh pada hasil keputusan final. Pada tahun 1962, Kennedy sedang berkampanye untuk pemilihan-sisipan dengan janji bahwa tidak akan ada peluru kendali nuklir Soviet yang ditempatkan di Kuba. Ketika ada informasi tentang adanya peluru nuklir yang digelar di Kuba, Kennedy memandang informasi itu berbau politik. Kepala CIA John McCone adalah tokoh anti-komunis garis keras dan Kennedy mencurigai informasi tentang komunis berasal dari sumber seperti dia. Juga, CIA waktu itu khawatir mendapat publisitas buruk lagi, sesudah pada bulan September 1962 pesawat U-2 nya melakukan kesalahan terbang melintas wilayah Siberia selama sembilan menit, dan satu lagi ditembak jatuh di Cina daratan. Kedua kejadian itu membuat CIA enggan melanjutkan penerbangan U-2 ke ujung barat pulau Kuba, walaupun mereka tahu adanya penempatan peluru nuklir oleh Soviet di sana, karena takut ditembak jatuh.

Juga, para aktor yang terlibat masalah itu tidak punya kesepakatan tentang isu apa yang terlibat dalam krisis nuklir itu. Menurut Presiden Kennedy itu adalah isu politik. Bagi Menteri Pertahanan McNamara itu adalah masalah "perangkat keras": peluru adalah peluru, di mana pun tempatnya. Bagi beberapa

orang, itu adalah sarana Soviet dalam rangka Perang Dingin, bagi yang lain itu sekedar perkara kecil. Terakhir, dalam pengertian pilihan aktual, Allison menunjukkan bahwa krisis itu bukan hasil dari proses pembuatan keputusan yang rasional dan bertahap, tetapi merupakan akibat dari proses tarik-menarik di antara semua partisipan politik, masing-masing dengan tujuan sendiri-sendiri.

Apakah disebut inkremental, organisasional atau birokratis, Model-model II dan III itu menunjuk pada fakta bahwa tindakan para pembuat keputusan tidak selalu bisa dikaitkan dengan tujuan-tujuan yang dipikirkan secara rasional dan sarana-sarannya. Manusia tidak berperilaku serasional yang digambarkan oleh Model I. Seringkali manusia tidak mau membuat keputusan (tidak membuat keputusan pun sebenarnya adalah keputusan) dan alternatif-alternatif yang mereka hadapi seringkali tidak banyak karena sangat dibatasi oleh konteks dan proses organisasi besar. Menjelaskan perilaku manusia dalam kondisi seperti itu tentu memerlukan gambar yang berbeda dari Model I, yaitu Model II dan III.

Apendiks 8.4:

"GAME" SEBAGAI MODEL STRATEGI

Dalam upaya memahami perilaku negara atau para pembuat keputusan politik luar negeri dalam situasi konflik internasional, para ilmuwan hubungan internasional menerapkan metafora permainan atau *game*. Hubungan antar negara yang bersifat kompetitif atau konfliktual digambarkan seolah-olah seperti orang-orang yang sedang melakukan permainan seperti catur, poker, bridge atau yang semacam itu. Model yang sering disebut sebagai *game theory* ini menggambarkan bagaimana proses penalaran berlangsung dalam pembuatan keputusan.¹

Asumsi pertama yang melandasi model ini adalah bahwa para pemain berperilaku rasional, yaitu memilih strategi atas dasar pertimbangan untung-rugi dalam pencapaian tujuan yang jelas. Tentu saja tidak semua perilaku para pembuat keputusan itu rasional. Banyak hal-hal yang tidak rasional (seperti pertimbangan-pertimbangan moral, keyakinan dan hal-hal emosional) seringkali mempengaruhi proses pembuatan keputusan. Juga, seperti dijelaskan dalam Apendiks 8.3, banyak pertimbangan politik dan administratif yang tidak rasional menentukan proses itu. Namun, pada umumnya perilaku dalam proses itu dianggap bersifat rasional. Implikasi dari asumsi ini adalah bahwa para aktor itu dianggap punya kemampuan untuk mengetahui semua kemungkinan situasi yang dihadapi, untuk menjabarkan urutan-urutan prioritas tujuan-tujuan yang hendak dicapai dan semua kemungkinan sumber daya yang dimiliki.

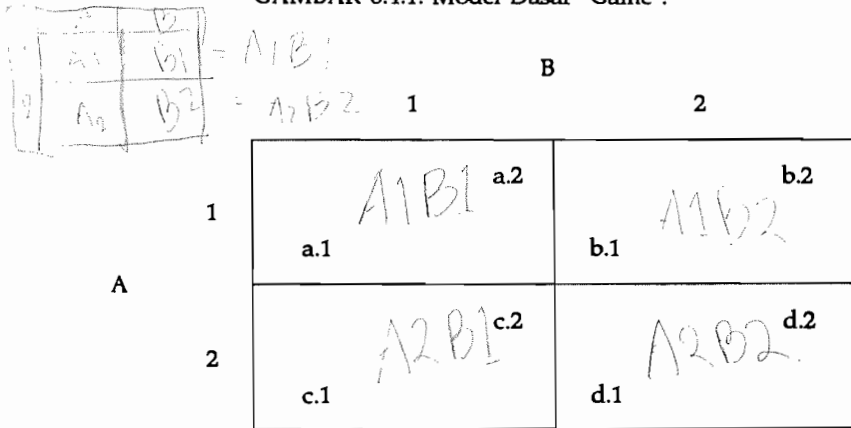
Asumsi kedua adalah bahwa para pemain yang berhadapan-hadapan itu punya kepentingan yang bertentangan, walaupun hanya

1 . . . Uraian ini didasarkan pada tulisan Anatol Rapoport, *Fights, Games and Debates* (Univ.of Michigan, 1960); Anatol Rapoport, "International Relations and Game Theory", dalam Frank Barnaby dan Carlo Schaerf Eds.), *Disarmament and Arms Control* (Gordon and Breach, 1972); dan Robert J.Lieber, *Theory and World Politics* (Winthrop, 1972).

sebagian. Kalau kepentingan mereka selaras, maka seorang pemain akan bisa membuat keputusan untuk dirinya sendiri maupun lawannya. Hal ini tentu saja bukan situasi yang disebut permainan. Dengan berasumsi bahwa ada dua pemain dengan kepentingan yang paling tidak sebagian, bertentangan dan masing-masing punya dua pilihan atau strategi, dapatlah diciptakan jenis permainan yang sederhana. Dalam permainan yang di sini akan disebut "2x2 game", ada dua pemain yang masing-masing memiliki dua pilihan.

Jenis permainan 2x2 ini biasanya digambarkan dengan sebuah matriks empat sel seperti di bawah ini (Gambar 8.4.1). Pemain pertama A membuat keputusan dengan memilih tindakan A1 atau A2. Tanpa mengetahui dan tanpa dipengaruhi oleh pemain A, pemain B punya pilihan strategi B1 atau B2. Hasilnya adalah empat kemungkinan hasil permainan, yaitu A1B1, A1B2, A2B1, dan A2B2.

GAMBAR 8.4.1: Model Dasar "Game".



Keempat kemungkinan hasil permainan itu diwujudkan dalam empat pasang angka yang menunjukkan hasil yang akan diperoleh masing-masing pemain. Angka ini menunjukkan seberapa tinggi masing-masing pemain menilai perolehannya. Menyadari kesulitan menggambarkan penderajatan penilaian, yang tentu relatif, angka-angka itu dipakai hanya untuk membedakan secara kasar masing-masing kemungkinan perolehan. Perolehan yang digambarkan dengan angka positif yang lebih besar dianggap lebih diinginkan

daripada perolehan dengan angka positif lebih kecil atau perolehan dengan angka negatif (yang berarti kekalahan atau kerugian). Perolehan yang digambarkan dengan angka negatif paling besar adalah yang paling tidak dikehendaki. Perolehan itu dalam *Gambar 8.4.1* diwakili oleh lambang-lambang $a_1, a_2, b_1, b_2, c_1, c_2, d_1$ dan d_2 . Angka-angka di sebelah kiri-bawah pada tiap-tiap kotak adalah untuk pemain A, sedang yang di kanan-atas adalah untuk pemain B.

Game theory mengklasifikasikan permainan 2×2 dalam tiga kategori, masing-masing digambarkan berikut.

GAMBAR 8.4.2: Tiga Kategori "Game".

| | | Kategori I | | Kategori II | | Kategori III | |
|---|---|------------|----|-------------|----|--------------|-----|
| | | B | | B | | B | |
| | | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| A | 1 | +10 | +3 | +10 | +3 | +3 | +5 |
| | | +10 | -3 | -10 | -3 | +3 | -5 |
| | 2 | -3 | +5 | -3 | +5 | -5 | -10 |
| | | +3 | -5 | +3 | -5 | +5 | -10 |

Permainan kategori I tidak menunjukkan adanya konflik kepentingan yang nyata. Kepentingan A dan B bahkan identik, yaitu mengarah ke pilihan A1B1 yang menurut keduanya jauh lebih menguntungkan daripada pilihan-pilihan lain. Permainan ini disebut bersifat *trivial*, bukan benar-benar permainan. Karena itu, dari sudut pandang logika konflik, tidak perlu diperhatikan karena tidak relevan dengan konflik internasional.

Sebaliknya, dalam kategori II kepentingan kedua pemain itu benar-benar secara diametris bertentangan. Semakin banyak kemenangan satu pemain, semakin banyak kekalahan pemain lain; dan ini menggambarkan konflik yang tidak mungkin diselesaikan.

Pemain yang rasional dalam permainan seperti ini akan berusaha memperoleh keuntungan sebanyak mungkin dengan cara merugikan lawannya sebanyak mungkin. Bagi kedua pemain itu, kompromi tidak menguntungkan. Karena itu, tidak mungkin terjadi kerja sama. Permainan yang disebut zero-sum game (kalau satu pemain menang berarti +1 dan yang kalah -1, maka jumlahnya = 0) ini tidak menggambarkan jenis konflik yang umumnya terjadi dalam kehidupan internasional, dan karenanya juga tidak akan dibahas lebih jauh.

Dalam kategori III, sebagian kepentingan kedua pemain itu bertentangan, sebagian lagi bersesuaian. Kedua pemain itu lebih memilih strategi A1B1 daripada A2B2. Tetapi A lebih suka memperoleh hasil A2B1, sedangkan B lebih suka A1B2. Permainan seperti inilah yang bisa menggambarkan esensi potensi penyelesaian konflik dan esensi deterens (*deterrence*). Permainan yang bersifat non-zero, mixed-motive atau mixed-interest ini mendasari semua permainan yang mensimulasikan perlucutan senjata dan deterens nuklir. Dua bentuk dasar *non-zero-sum game* ini adalah permainan yang disebut Prisoner's Dilemma dan Chicken.

Model "Dilema Tahanan" (*Prisoner's Dilemma*)

Permainan ini menggambarkan suatu situasi jalan-buntu (*dead-lock*) di mana dua orang yang berpotensi sebagai rekan tidak bisa mengadakan kerja sama satu sama lain karena tidak adanya sikap saling-percaya. Untuk memahami situasi seperti itu maka para ahli membuat analogi perilaku "dilema tahanan" (*Prisoner's dilemma*).

Bayangkanlah situasi berikut ini. Ada dua orang ditahan polisi karena dituduh melanggar hukum dan diinterogasi di dua tempat terpisah sehingga tidak bisa berkomunikasi. Polisi mengakui bahwa tidak terdapat cukup bukti untuk menghukum para tahanan itu, sehingga kalau kedua tahanan itu tidak mengaku maka keduanya bisa bebas (diberi nilai +1). Tetapi polisi juga memberitahu mereka bahwa bila salah satu tahanan itu mau mengakui kejahatannya maka yang mengaku itu akan dibebaskan dan diberi hadiah besar (+10), sedangkan yang tidak mengaku akan dihukum mati (-10). Selanjutnya, kalau kedua-duanya mengaku pada hari yang sama, masing-masing akan menjalani hukuman 20 tahun (-1).

Masing-masing tahanan punya dua pilihan, yaitu mengaku atau tidak mengaku. Manakah strategi yang paling rasional dari sudut pandang para tahanan itu? Perhatikan bahwa keduanya dianggap berperilaku rasional, yaitu berusaha memaksimalkan perolehan dan meminimalkan kerugian.

Dalam situasi seperti itu, strategi yang paling rasional adalah strategi "*Minimax*", yaitu meminimalkan kemungkinan kerugian maksimum (*minimizing the maximum possible loss*). Kalau saja kedua-duanya secara serempak tidak mengaku, maka kedua-duanya akan mendapat keuntungan (+1, yaitu berupa kebebasan).

GAMBAR 8.4.3: Model "Dilema Tahanan.

| | | B : MENGAKU? | |
|--------------|-------|--------------|-----|
| | | Tidak | Ya |
| A : MENGAKU? | Tidak | +1 | +10 |
| | Ya | -10 | -1 |

Tetapi tidak mengaku secara sepihak, yaitu sementara yang lain mengaku, berarti menghadapi kemungkinan paling buruk (-10, yaitu hukuman mati). Strategi yang bisa meminimalkan kemungkinan kerugian maksimum adalah apabila kedua-duanya mengaku.

Strategi tidak mengaku menjanjikan imbalan antara kebebasan dan hukuman mati. Strategi mengaku menghadapi kemungkinan antara hukuman 20 tahun dan kebebasan plus hadiah besar. *Inilah dilemanya*. Walaupun mereka menyadari bahwa keduanya akan sama-sama memperoleh keuntungan kalau keduanya tidak mengaku, masing-masing tahanan berdasar perhitungan rasional akan memilih strategi yang bisa membuat mereka menjalani hukuman

20 tahun, yaitu kedua-duanya mengaku. Ini adalah strategi *mini-max*, karena dihukum 20 tahun lebih ringan daripada dihukum mati.

Dilema yang sama juga dihadapi oleh dua negara yang saling bersaing dalam perlombaan pembuatan senjata nuklir. Misalnya, negara A dan B punya potensi bermusuhan satu sama lain tetapi sangat ingin mempertahankan perdamaian. Kedua-duanya menyadari bahwa beban pembiayaan persenjataan nuklir sangat berat dan sebetulnya, kalau saja ancaman serangan dari lawan bisa dihilangkan, maka pengurangan persenjataan itu akan menguntungkan kedua belah pihak. Dengan kata lain, kedua negara dapat terhindar dari ancaman serangan lawan, tidak peduli berapa tinggi tingkat absolut persenjataan mereka, asalkan tingkat persenjataan itu kurang-lebih setara. Karena itu, dalam kondisi seperti ini, pengurangan persenjataan atau bahkan perlucutan senjata secara bilateral akan menguntungkan keduanya. Masing-masing sebetulnya menganggap pengurangan senjata secara bersama-sama itu lebih menguntungkan (+1) daripada saling berlomba (-1). Tetapi bisa diduga (seperti halnya sebagian besar ahli strategi) bahwa pengurangan senjata secara sepihak akan sangat merugikan negara yang melakukannya.

Andaikan pada mulanya kedua negara memiliki persenjataan nuklir. Marilah kita lihat bagaimana pengurangan senjata dalam situasi itu bisa dilakukan. Andaikan lagi, keduanya tidak bisa saling berkomunikasi, sehingga masing-masing harus membuat keputusan untuk menambah atau mengurangi pemilikan senjatanya tanpa mengetahui apa yang diputuskan lawannya. Melihat dari sudut pandang pemain A, maka akan diketahui penalaran A sebagai berikut:

"Kalau B melakukan pengurangan senjata, jelas menguntungkan bagi kita untuk tetap mempertahankan tingkat persenjataan kita, karena dengan demikian kita bisa memaksa B memberi kita konsesi politik penting. Sebaliknya, kalau B tidak mengurangi tingkat pemilikan persenjataannya, kita juga jangan mengurangi persenjataan kita, sebab kalau kita melakukannya kita akan dengan mudah didiktenya. Akibatnya, apapun yang dilakukan B, menambah atau mengurangi senjatanya, demi kepentingan sendiri kita

harus tetap menambah persenjataan nuklir kita dan melanjutkan perlombaan persenjataan".

GAMBAR 8.4.4: Perlombaan Persenjataan dalam Model "Dilema Tahanan".

B : BERLOMBA SENJATA?

| | | Tidak | Ya |
|-----------------------|-------|-------|-----|
| | | Tidak | +1 |
| A : BERLOMBA SENJATA? | Tidak | +1 | -10 |
| | Ya | -10 | -1 |
| | | Tidak | Ya |
| | | +10 | -1 |

Negara B, dengan penalaran yang persis sama, sampai pada kesimpulan yang sama. Akibatnya, baik A maupun B yakin bahwa demi kepentingan sendiri mereka harus tetap melakukan perlombaan persenjataan, walaupun sebenarnya keduanya akan lebih menguntungkan kalau masing-masing mengurangi persenjataan. (Implikasi dari asumsi kita adalah bahwa pengurangan persenjataan secara bilateral saling menguntungkan).

Sekarang, andaikan kedua negara itu bisa berkomunikasi. Maka bisa diduga bahwa mereka akan sepakat untuk mengurangi persenjataan secara bilateral (dengan demikian akan memperoleh keuntungan) kalau ada sarana untuk memaksakan ditaatinya perjanjian. Kalau tidak ada, perjanjian itu hanya dapat dilaksanakan kalau masing-masing pihak percaya bahwa pihak lain mematuhi. Tanpa adanya prosedur pemaksaan pelaksanaan perjanjian secara efektif atau rasa saling-percaya, pengurangan persenjataan tidak akan terwujud. Karena hanya memikirkan "kepentingan nasional"-nya sendiri, masing-masing akan sampai pada keputusan yang rasional (walaupun merugikan diri-sendiri) bahwa

pengurangan senjata bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dalam model Dilema Tahanan ditunjukkan apa yang secara aktual akan dilakukan orang atau negara apabila dihadapkan pada situasi dilematis seperti itu. Terutama sekali permainan itu menunjukkan betapa *dilema* atau *deadlock* terjadi akibat ketidaksesuaian antara kepentingan individual dan kepentingan kolektif.

Model "Si Pengecut" (*Chicken*)

"*Chicken*" adalah nama permainan berbahaya di kalangan remaja nakal di kota-kota besar Amerika Serikat. Pelaku permainan itu adalah dua pemimpin "gang" yang saling bermusuhan dan bermaksud menunjukkan siapa yang lebih jantan dan siapa yang pengecut. Adu kejantanan itu dilakukan dengan mengendarai mobil dengan kencang dalam arah yang berlawanan, untuk saling menubrukkan mobilnya. Kejantanan atau kepengecutan diukur dari keberanian mengambil risiko akibat tubrukan mobil yang dahsyat.

Kalau kita bayangkan kedua pengendara mobil yang berpacu untuk saling tubruk itu, maka tampaklah adanya dua pilihan bagi mereka; yaitu tetap mengarahkan mobilnya sehingga tubrukan terjadi dan gengsinya meningkat, atau menghindarkan diri dengan

GAMBAR 8.4.5: Model "Si Pengecut".

| | | | |
|----------------------|-------|---------------------|------|
| | | B : TUBRUKAN MOBIL? | |
| | | Tidak | Ya |
| A : TUBRUKKAN MOBIL? | Tidak | +1 | +10 |
| | Ya | -10 | -100 |

akibat kehilangan muka karena dianggap *chicken*. Keduanya tentu berharap bahwa masing-masing menghindari sehingga selamat (kita beri nilai +1). Tetapi masing-masing tidak bisa mengetahui apa yang diputuskan oleh lawannya. Andaikan suatu saat A bisa menunjukkan pada B sikapnya yang bulat untuk tetap menubrukkan. Dalam hal ini satu-satunya pilihan rasional bagi B adalah menghindari, yaitu demi menghindarkan kerugian maksimum (kita beri nilai -100). Walaupun dengan begitu ia harus menderita malu karena dianggap pengecut (-10).

Analogi permainan gila-gilaan itu bisa diterapkan untuk memahami situasi seperti yang dialami Amerika dan Uni Soviet pada saat Krisis Kuba 1962. Pada waktu itu Uni Soviet melakukan provokasi dengan menempatkan senjata-senjata nuklirnya di Kuba. Amerika Serikat menggertak dengan strategi deterrens (*deterrence*) bahwa tantangan Uni Soviet itu akan ditanggapi dengan setimpal. Apabila waktu itu Uni Soviet tetap berkeras dengan penempatan peluru nuklirnya, maka mungkin hasilnya adalah perang yang mengerikan dan bisa mengakibatkan kehancuran keduanya (-100). Tanggapan Uni Soviet waktu itu cukup rasional, yaitu menarik kembali senjata-senjata nuklirnya dari Kuba. Situasi itu bisa digambarkan dalam matriks berikut.

GAMBAR 8.4.6: Perang Nuklir dalam Model "Si Pengecut".

| | | B : PERANG NUKLIR? | |
|--------------------|-------|--------------------|------|
| | | Tidak | Ya |
| A : PERANG NUKLIR? | Tidak | +1 | +10 |
| | Ya | -10 | -100 |

Perbandingan

Apa persamaan dan perbedaan kedua model *game* ini? Kedua permainan itu memiliki empat persamaan. *Pertama*, kedua pemain-

nya bisa memaksimalkan hasil yang diperoleh dengan cara kerja sama (yaitu memilih alternatif kotak kiri-atas). *Kedua*, masing-masing pemain cenderung tidak mau bekerja sama (menjauhi alternatif kotak kiri-atas) dengan harapan akan memperoleh hasil yang lebih besar. *Ketiga*, kalau satu pihak menolak kerja sama, yang bersedia kerja sama akan merugi. Terakhir, *keempat*, kalau keduanya menolak kerja sama, keduanya akan merugi.

Perbedaan antara permainan *Prisoner's Dilemma* dan *Chicken* ditunjukkan oleh *Gambar 8.4.7*, yang merupakan pengulangan *Gambar 8.4.3 dan 8.4.5*. Perbedaan paling penting adalah dalam hal hasil yang diperoleh kalau diambil strategi kerjasama timbal-balik atau bilateral (yaitu alternatif kotak kiri-atas) dan strategi saling menolak kerja sama (yaitu kotak kanan-bawah). Dalam "Prisoner's Dilemma" pilihan strategi kerjasama timbal-balik memang bisa menguntungkan; namun pilihan strategi penolakan kerja sama bisa lebih menguntungkan asalkan pihak lain tetap memilih strategi kerja sama. Kerugian akibat pilihan strategi sama-sama menolak kerja sama adalah lebih kecil dibanding dengan kerugian akibat kesediaan bekerja sama secara sepihak (-1 dibanding dengan -10), asalkan pihak lawan memilih strategi ofensif menolak kerja sama. Jadi kedua pihak punya dorongan untuk tidak memilih strategi

GAMBAR 8.4.7: Perbandingan Dua Model *Game*.

| | | [DILEMA TAHANAN] | | [SI PENGECEUT] | |
|-----------------|-------|------------------|-------|-----------------|-------|
| | | B : KERJA SAMA? | | B : KERJA SAMA? | |
| | | Ya | Tidak | Ya | Tidak |
| A : KERJA SAMA? | Ya | +1 | +10 | +1 | +10 |
| | | +1 | -10 | +1 | -10 |
| | | -10 | -1 | -10 | -100 |
| | Tidak | +10 | -1 | +10 | -100 |

kerja sama, yaitu dorongan ofensif untuk bertindak untung-untungan demi memperoleh hasil paling besar dan dorongan defensif untuk sedapat mungkin memperkecil kerugian. Ketidaktahuan dan ketidakpastian mengenai strategi apa yang dipilih lawan membuat kedua-duanya cenderung memilih strategi menolak kerja sama. Akibatnya adalah sebagai berikut: Apabila tujuannya adalah memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan kerugian maksimum, maka *rasionalitas* akan menuntun kedua pemain untuk sama-sama memilih strategi *menolak kerja sama*, yang berarti sama-sama merugi.

Dalam permainan *Chicken*, kalau kedua pemain sama-sama memilih kerja sama, ganjarannya adalah sekedar tidak rugi. Tetapi kalau keduanya menolak kerja sama, mereka akan menanggung kerugian yang sangat besar. Karena itu, sikap mengalah terhadap tantangan lawan yang menunjukkan sikap ofensif menolak kerja sama, masih lebih baik daripada memberi tanggapan dengan strategi yang sama (yaitu -10 dibanding dengan -100). Di sini *rasionalitas* akan mendorong dipilihnya *strategi kerjasama* demi menghindari kebinasaan bersama. Dalam *Prisoner's Dilemma*, apapun pilihan strategi lawan, menolak kerjasama bisa menguntungkan. Tetapi dalam *Chicken*, menolak kerjasama hanya menguntungkan kalau lawan memilih kerja sama.

Dalam istilah *game theory*, perolehan di kotak kiri-bawah dan kanan-atas (dalam permainan *Chicken*) disebut *equilibrium outcomes*. Nilai-nilai itu (+10,-10 dan -10,+10) menunjukkan bahwa baik A maupun B akan merugi kalau secara sepihak menjauh dari pilihan itu.

Pada umumnya sejarah politik internasional lebih banyak diwarnai oleh situasi seperti yang digambarkan dalam permainan *Prisoner's Dilemma* daripada permainan *Chicken*. Kebanyakan konflik yang terjadi tidak sampai mengancam pemusnahan timbal-balik atau mengakibatkan kehancuran yang tidak bisa diperbaiki. Karenanya aktor-aktor dalam konflik itu masih terdorong untuk menolak kerja sama.

Makna

Model *game*, yang lebih dikenal sebagai *game theory*, ini dikem-

bangkan untuk memahami hubungan sosial dalam kondisi anarki, yaitu kondisi tidak adanya organ otoritatif yang mengatasi para pelaku dalam hubungan itu. Hubungan internasional dipandang merupakan hubungan sosial seperti itu, karena para pelakunya tidak tunduk pada suatu wewenang pemerintahan yang lebih tinggi. Dalam kondisi seperti itu tentu saja kerja sama internasional sulit dilakukan dan konflik seringkali terjadi bukan karena maksud-maksud agresif suatu negara, tetapi karena kondisi anarki itu. Model *Prisoner's Dilemma* menunjukkan pada kita bahwa ketidakpastian dan ketidaktahuan tentang perilaku lawan membuat negara-negara cenderung bersikap defensif, non-kooperatif. Model *Chicken* menunjukkan kemungkinan munculnya kerja sama di dunia yang dihuni oleh para egois dan yang tidak diatur oleh suatu kekuasaan sentral.

Walaupun politik dunia bersifat anarki, yaitu tidak ada penguasa yang mengatasi negara-negara, kenyataan yang kita lihat adalah bahwa kerja sama antar negara terus berlangsung. Mengapa; dan kondisi-kondisi apakah yang memungkinkan tumbuhnya kerja sama dalam suasana anarki itu? Dua model permainan ini bisa membantu mengarahkan kita ke jawaban-jawaban atas pertanyaan itu.

Apendiks 8.5:

DUA MODEL HUBUNGAN ASIMETRIS.

Struktur Hubungan Imperialisme

Sejak lama ilmuwan sosial menyadari bahwa gambaran yang dominan tentang hubungan internasional adalah sebagai hubungan yang asimetris (timpang) antara aktor-aktor yang tidak setara. Johan Galtung¹ mencoba menggambarkan suatu struktur hubungan internasional yang bersifat asimetris (timpang), *dyadic* (satu-lawan-satu) dan vertikal antara dua jenis aktor, yaitu aktor *Center* (negara maju) dan aktor *Periphery* (negara kurang maju). Struktur hubungan asimetris yang disebutnya imperialisme berujud hubungan di mana negara *Center* memiliki kekuasaan atas negara *Periphery*, sehingga tercipta suatu kondisi disharmoni atau ketidakselarasan di antara keduanya.

Hubungan imperialisme itu bersifat sebagai berikut:

1. Terdapat keselarasan kepentingan antara *center* (elit) di negara *Center* (negara maju) dengan *center* di negara *Periphery* (negara kurang maju).

2. Terdapat lebih banyak ketidakselarasan atau konflik kepentingan antara *center* dan *periphery* (massa) di negara *Periphery* daripada di negara *Center*.

3. Terdapat ketidakselarasan atau konflik kepentingan antara *periphery* dari negara *Center* dengan *periphery* dari negara *Periphery*.

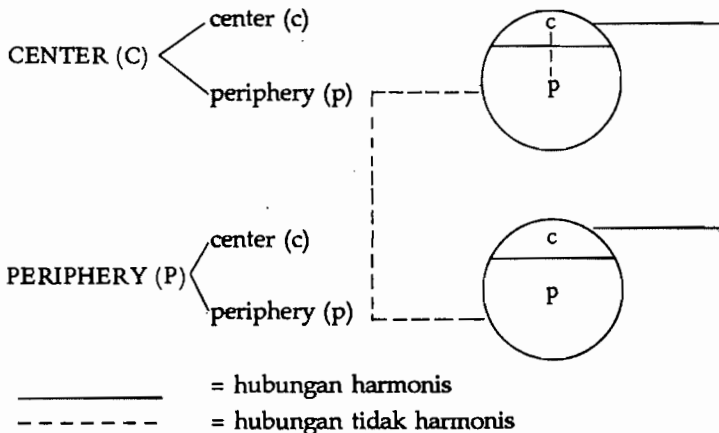
Struktur hubungan ini bisa ditunjukkan dengan Gambar 8.5.1. Dalam gambar itu ditunjukkan bahwa *center* di negara *Center* memiliki "penghubung" di negara "Periphery" yang posisinya sangat strategis, yaitu *center* dari negara *Periphery*. Dengan demikian, *center* di *Periphery* terikat pada *center* di *Center* atas dasar ikatan yang sangat kuat, yaitu keselarasan kepentingan. Hal ini menunjukkan fenomena tampak yang selama ini, yaitu misalnya

1 Uraian ini diambil dari Johan Galtung, "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, Vol.13, No.2 (1971).

betapa miripnya kondisi kehidupan dan perilaku elit di negara kurang maju, seperti Indonesia, dengan kondisi dan perilaku elit di negara maju. Orientasi ekonomi, sosial, politik dan kultural para elit negara Dunia Ketiga umumnya ke Amerika Serikat, Eropa Barat atau Jepang.

Di dalam masing-masing negara itu terdapat konflik atau ketidakselarasan kepentingan antara *center* dan *periphery*-nya, karena jauhnya perbedaan kondisi kehidupan masing-masing lapisan masyarakat itu. Dan perbedaan kondisi kehidupan antara dua lapisan masyarakat cukup stabil, tidak banyak berubah. Tetapi di negara *Periphery*, konflik kepentingan antara kedua lapisan itu jauh lebih besar daripada di negara *Center*. Dengan kata lain, di negara *Periphery*, terdapat lebih banyak ketimpangan daripada di negara *Center*. Hal ini terjadi karena elit di negara-negara *Center* umumnya memiliki lebih banyak sumber daya untuk memenuhi tuntutan, dan dengan demikian bisa membeli dukungan, massanya melalui pembiayaan program-program kesejahteraan sosial. Program-program ini telah berhasil memperkecil jurang-perbedaan antara *center* dan *periphery* di negara *Center* dalam beberapa bidang kondisi kehidupan termasuk penghasilan, walaupun tidak dalam bidang politik.

GAMBAR 8.5.1 Struktur Hubungan Asimetris Dyadic dan Vertikal.



Menurut Johan Galtung: "Dalam negara Periphery, akibat dari cara pengorganisasian hubungan antara *center-periphery*, maka *center* tumbuh jauh lebih besar daripada *periphery*-nya. Dalam interaksi itu, *center* memperoleh jauh lebih banyak daripada *periphery*. Tetapi dalam sebagian proses tersebut, *center* di Periphery itu hanya berfungsi sebagai perantara atau semacam *transmission belt* (misalnya, perusahaan dagang ekspor-impor) bagi nilai-nilai (misalnya, mata dagangan primer) yang dikirim ke negara Center. Nilai-nilai ini masuk ke negara Center melalui *center*-nya, dengan beberapa di antaranya menetes ke *periphery* di negara Center (dalam bentuk program kesejahteraan). Yang perlu diperhatikan adalah, di negara Center terdapat lebih-sedikit konflik kepentingan dibanding dengan di negara Periphery, sehingga secara keseluruhan hubungan ini menguntungkan *periphery* di negara Center. Di dalam negara Center, *center* dan *periphery* mungkin saling bertentangan. Tetapi dalam keseluruhan permainan itu, *periphery* itu lebih memandang dirinya sebagai rekanan bagi *center*-nya negara Center daripada sebagai rekan seperjuangan bagi *periphery* di negara Periphery. Inilah unsur utama mekanisme hubungan itu. Pembentukan aliansi antara kedua *periphery* (misalnya, buruh Inggris dan buruh Nigeria) dicegah jangan sampai terjadi. Sementara itu hubungan *center periphery* di negara Center lebih dekat, sehingga negara Center menjadi lebih kohesif, sedangkan negara Periphery menjadi lebih terpecah-belah karena hubungan *center periphery* di negara ini jauh lebih konfliktual".

Struktur Interaksi Feodal

Pada umumnya gambar yang kita miliki tentang hubungan internasional adalah sebagai hubungan antara aktor-aktor yang tidak diatur oleh suatu badan yang secara legal lebih berwenang daripada aktor-aktor itu. Ini hubungan yang tidak diatur oleh suatu wewenang terpusat. Struktur hubungan ini diwarnai oleh sifat desentralisasi, atau bahkan anarki, yaitu, keadaan di mana tidak ada *arch* yang tunggal. Dan karena kenyataannya aktor-aktor itu memiliki kekuatan yang berbeda-beda, maka yang terjadi adalah hubungan yang timpang. Dalam keadaan seperti ini lalu muncul beberapa aktor yang lebih kuat mendominasi hubungan inter-

nasional dan berusaha melembagakan ketimpangan itu.

Johan Galtung mengajukan model hubungan seperti itu yang disebutnya *struktur interaksi feodal*. Model ini menerapkan analogi struktur hubungan sosial feodal seperti yang terjadi di Eropa Barat zaman dahulu. Dalam struktur hubungan seperti ini, tidak ada kekuasaan pusat yang kuat. Dinamika politik ditentukan oleh pengaturan yang dilakukan oleh beberapa pangeran feodal yang berpengaruh. Raja di pusat lebih berfungsi sebagai simbol dan tanpa kekuasaan yang efektif. Ciri-ciri struktur interaksi negara-negara, yaitu hubungan *center periphery*, masa kini menurut Galtung mirip dengan ciri-ciri masyarakat feodal itu.

Ciri-ciri struktur interaksi feodal itu adalah:

1. interaksi antara Center dan Periphery bersifat *vertikal*;
2. interaksi antara Periphery dengan Periphery *tidak terjadi*;
3. interaksi multilateral yang melibatkan ketiganya (Periphery-Center-Periphery) *tidak terjadi*;
4. interaksi dengan dunia luar *dimonopoli* oleh Center, dan ini mengakibatkan dua hal:
 - [a] interaksi antara Periphery dengan negara-negara Center lain *tidak terjadi*;
 - [b] interaksi antara Center maupun Periphery dengan negara-negara Periphery yang ada di lingkungan negara-negara Center lain *tidak terjadi*.

Struktur hubungan ini ditunjukkan dalam *Gambar 8.5.2*. Konsekuensi dari struktur hubungan seperti ini adalah sebagai berikut:

Interaksi vertikal

Negara Center dan negara Periphery mengembangkan suatu mekanisme pembagian kerja, di mana negara Center berperan lebih besar daripada negara Periphery. Negara-negara Center memiliki hak-hak prerogatif dan tanggung jawab yang lebih besar, misalnya menjadi anggota istimewa organisasi-organisasi internasional seperti PBB. Setiap negara Periphery mengarahkan hubungannya terutama pada *Center*-nya masing-masing. Dalam bidang ekonomi, hal ini ditunjukkan dengan konsentrasi ekspor negara-negara Afrika ke negara-negara Center di Eropa, ekspor Asia Tenggara ke Jepang, ekspor Amerika Latin ke Amerika Serikat, dan sebagainya.

Fragmentasi

Karena interaksi antar-Periphery tidak atau hampir tidak ada sedangkan interaksi antar-Center sangat intensif, maka terjadilah fragmentasi. Sementara negara-negara Center, misalnya yang tergabung dalam Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), sangat erat berhubungan satu sama lain, maka negara-negara Periphery, misalnya kelompok Negara-negara Selatan, saling cerai-berai.

Marginalisasi

Interaksi multilateral yang melibatkan berbagai Center dan berbagai Periphery sangat jarang. Akibatnya, negara-negara Periphery terkena marginalisasi, yaitu umumnya hanya menjadi penonton di pinggiran. Mereka kurang berperan dalam forum-forum multilateral, seperti IMF, GATT, dan sebagainya.

Monopolisasi

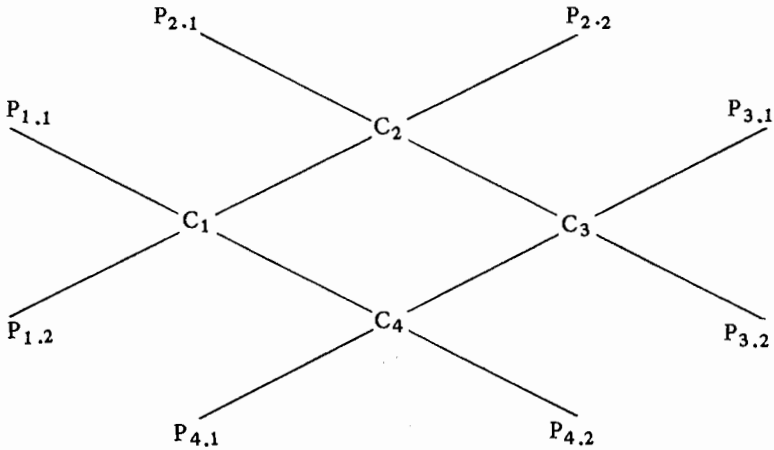
Interaksi antara satu Center dengan Periphery-nya sangat ekstensif, meliputi berbagai bidang. Akibatnya terjadilah monopoli hubungan oleh Center itu, yaitu:

[a] interaksi antara satu negara Periphery, seperti Haiti — yang berada di bawah pengaruh Center Amerika Serikat — dengan Jepang, sangat jarang;

[b] interaksi antara satu negara Center, misalnya Jepang, dengan Chad, yang berada dalam pengaruh Perancis, sangat jarang;

[c] walaupun terjadi interaksi antar negara Periphery, maka interaksi itu umumnya dilakukan melalui campur tangan negara Center.

GAMBAR 8.5.2 Struktur Hubungan Feodal



C = Center
P = Periphery

CATATAN :

1 Uraian ini diambil dari Johan Galtung, "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, Vol. 13, No.2 (1971)

Bab 9

Eksplanasi

Seperti telah diungkapkan berulang-ulang, setiap ilmuwan berusaha memperoleh kemampuan menjelaskan apa yang terjadi di dunia dan meramalkan kemungkinan terjadinya di masa depan. Ilmuwan hubungan internasional juga berusaha mengembangkan kemampuan eksplanasi dan prediksi tentang fenomena internasional. Mengingat begitu pentingnya kedua hal ini, maka setiap pelajar ilmu ini harus menguasai logika eksplanasi dan prediksi agar bisa memahami dan meneliti hubungan internasional.

Banyak dari hasil penelitian hubungan internasional memang bersifat deskriptif, yaitu deskripsi tentang fakta. Namun harus diingat bahwa tujuan kita adalah menjelaskan mengapa orang, kelompok orang, negara, kelompok negara dalam suatu wilayah dan sistem internasional berada dalam keadaan atau bertingklaku seperti itu. Juga kemampuan menjelaskan berkaitan dengan kemampuan meramalkan dan pada gilirannya ini berkaitan dengan kemampuan memberi nasehat dalam perumusan kebijaksanaan. Bagaimanapun, ilmuwan tidak bisa mengelak dari kegiatan preskriptif ini. Misalnya, bagaimana menghindari perang? Untuk bisa menjawab pertanyaan teknis ini, pertama kali harus bisa dijawab: mengapa terjadi perang? Kalau kita bisa menjelaskan bahwa perang terjadi karena sesuatu, maka kita bisa meramalkan bahwa kalau "sesuatu" itu dihilangkan maka perang bisa dihindari. Dengan bekal ini, kita memberi resep pada pembuat keputusan.

Dalam bab ini akan dibahas logika dan bentuk-bentuk eksplanasi yang dikembangkan dalam ilmu-ilmu sosial, termasuk Ilmu Politik dan Hubungan Internasional. Pembahasan tentang kemungkinan prediksi dalam Ilmu Sosial akan dibahas dalam bab berikutnya.

Apakah yang dimaksud dengan eksplanasi?

Sebelum melanjutkan pembahasan tentang soal penjelasan ini mungkin perlu diperhatikan sering timbulnya kerancuan dalam menggunakan kata "penjelasan". Coba perhatikan dua contoh berikut. Seorang dosen berkata kepada mahasiswanya: "Coba jelaskan struktur organisasi ASEAN!". Lain kali ia meminta: "Coba jelaskan konsep integrasi!" Makna penjelasan dalam dua contoh itu bukanlah yang dimaksudkan dalam bab ini. Arti kata penjelasan dalam contoh pertama sebenarnya adalah deskripsi, karenanya kalimat itu bisa diubah menjadi: "Coba *gambar*kan struktur organisasi ASEAN". Dalam contoh kedua, makna penjelasan di situ adalah pen-
definisian konsep integrasi.

Dalam pembahasan metodologi, yang dimaksud dengan penjelasan atau eksplanasi adalah upaya menjawab pertanyaan "mengapa?" Misalnya: Mengapa terjadi perang? Mengapa terjadi kemiskinan? Mengapa terjadi hubungan ketergantungan antara negara Utara dan Selatan? Mengapa kekuasaan cenderung berkisar di sekitar sekelompok kecil orang? Mengapa Vietnam melakukan intervensi di Kampuchea? Pertanyaan-pertanyaan seperti inilah yang ditanyakan dan dicoba dijawab oleh ilmuwan sosial, termasuk ilmuwan hubungan internasional.

Pada dasarnya hanya ada satu format dasar eksplanasi dalam dunia ilmu, yaitu eksplanasi **nomologis**. Namun format ini menuntut persyaratan yang umumnya tidak bisa dipenuhi oleh Ilmu Sosial, terutama keharusan adanya generalisasi universal atau statistik, sehingga muncul model-model alternatif yang tidak nomologis. Berikut ini akan dibahas model eksplanasi nomologis, sedang eksplanasi non-nomologis akan dibahas dalam bab berikutnya.

Eksplanasi Nomologis

Model eksplanasi ini mensyaratkan adanya serangkaian generalisasi atau hukum dalam premis atau "eksplanan"-nya. Generalisasi itu disebut *covering-laws* karena generalisasi itu meng-
cover atau meliputi situasi atau fenomena yang hendak dijelaskan. Eksplanasi yang menggunakan serangkaian generalisasi yang meliputi situasi yang hendak dijelaskan itu disebut eksplanasi

covering-law atau *nomologis*. (Kedua istilah mempunyai kesamaan arti. Kata Yunani *nomos* sama dengan kata Inggris *law*). Persyaratan penggunaan generalisasi atau hukum itulah yang sulit dipenuhi oleh Ilmu Sosial, sehingga muncul model-model eksplanasi alternatif. Dalam bagian ini akan dibicarakan dua bentuk eksplanasi nomologis, yaitu eksplanasi deduktif dan eksplanasi statistik-probabilistik.¹

Eksplanasi Deduktif

Penjelasan secara deduktif berbentuk argumen deduktif yang shahih (*valid*). Kesimpulan dalam eksplanasi deduktif pasti benar kalau premisnya benar. Eksplanasi deduktif bisa menjelaskan kejadian individual maupun umum. Dua hal ini membuat eksplanasi deduktif sebagai tipe eksplanasi yang paling meyakinkan. Eksplanasi deduktif terdiri dari dua bagian: *eksplanandum* dan *explanan*.

Eksplanandum adalah hal yang hendak dijelaskan dan merupakan kesimpulan dari argumen deduktif. *Eksplanandum* bisa berujud peristiwa tunggal, seperti "Vietnam menyerbu Kampuchea", atau suatu kelas peristiwa yang lebih umum, seperti "Tindak agresif suatu negara terhadap negara lain".

Eksplanan adalah yang menjelaskan *eksplanandum*. *Eksplanandum* dideduksikan dari beberapa *eksplanan*. *Eksplanan* adalah premis, sedangkan *eksplanandum* adalah kesimpulan dari argumen deduktif. *Eksplanan* terdiri dari dua tipe pernyataan: 1. serangkaian generalisasi universal (*covering laws*); dan 2. serangkaian kondisi awal (fakta-fakta khas tentang situasi). Bentuk standar argumen deduktif adalah sebagai berikut:

1 Pembahasan dalam bab ini didasarkan pada karya Alan Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Dorsey, 1981), Bab 8; Dickinson McGaw dan George Watson, *Political and Social Inquiry* (Wiley, 1976), Bab III; Ernest Nagel, *The Structure of Science* (Harcourt, Brace & World, 1961), Bab 15.

| | | |
|---------------|---|---|
| Eksplanan: | Mengapa E terjadi? | Generalisasi Universal Kondisi awal |
| | Gu.1, Gu.2, . . . Gu.n K.1, K.2, K.n | |
| Eksplanandum: | E | Peristiwa yang hendak dijelaskan. |

Dalam diagram ini generalisasi universal diwakili oleh simbol Gu. Dari Bab 7 dikenal bentuk-bentuk generalisasi universal sebagai berikut:

"Jika A, maka B".

"100% dari p adalah q".

"Jika X terjadi, maka Y tidak akan pernah terjadi".

"0% dari A adalah B".

Kondisi awal, yang diwakili oleh simbol K, merupakan spesifikasi keadaan atau fakta yang ada pada situasi itu. Akibat dari kondisi-kondisi awal adalah memperkuat kondisi sebelumnya (*antecedent condition*) yang ditegaskan oleh *covering law*, dan karena itu memungkinkan eksplanandum dideduksikan dari eksplanan-eksplanan itu. Eksplanasi deduktif merupakan argumen yang sah karena ia berbentuk argumen kondisional, yang memperkuat kondisi *antecedent* yang disebut dalam *covering law*. Dan argumen kondisional adalah bentuk penarikan kesimpulan yang *valid*.

| | |
|--|-----------------------------|
| | Argumen deduktif |
| Generalisasi Universal Kondisi awal: | Jika K, maka selalu F. K |
| Eksplanandum: | E |

Struktur eksplanasi deduktif bisa digambarkan dengan sebuah contoh dari ilmu pengetahuan alam sebagai berikut:

Mengapa air ini mendidih?

- Gu: Jika air dipanaskan pada ketinggian muka air laut pada 100 derajat Celcius, maka ia akan mendidih.
- K.1: Ini adalah air.
- K.2: Ketinggian sama dengan muka air laut.
- K.3: Temperatur air = 100 derajat Celcius
- E: Air ini mendidih.

Eksplanandum dalam contoh ini adalah timbulnya suatu peristiwa khusus, yaitu mendidihnya air. Peristiwa ini dijelaskan dengan mendeduksikannya dari suatu *covering law* yang berbentuk suatu generalisasi universal dan serangkaian kondisi awal, yang memperkuat kondisi *antecedent* dari *covering law* itu.

Eksplanasi deduktif sangat meyakinkan. Karena ia adalah bentuk argumentasi deduktif yang sah, maka eksplanandum itu pasti benar kalau eksplanasi-eksplanannya benar. Kalau *covering law* dan kondisi-kondisi awal itu benar, kita dengan meyakinkan bisa menjelaskan kejadian tunggal maupun umum.

Namun, walaupun eksplanasi deduktif sangat meyakinkan, penerapannya dalam Ilmu Sosial sampai saat ini terbatas sekali. Bahkan contoh yang kita pakai pun diambil dari Ilmu Pengetahuan Alam. Eksplanasi ini jarang digunakan dalam Ilmu Sosial karena ia mensyaratkan dipakainya generalisasi universal dalam eksplanannya. Padahal Ilmu Sosial sampai sekarang sedikit sekali, kalau ada, memiliki generalisasi universal yang bisa dipakai. Lalu, mengapa kita mempelajari eksplanasi deduktif? Ada beberapa alasan. *Pertama*, ini adalah bentuk eksplanasi yang ideal. Pemahaman kita tentang eksplanasi ini membantu kita memahami eksplanasi statistik-probabilistik (yang disebut juga eksplanasi induktif), karena dalam banyak segi bentuknya sama. *Kedua*, argumen dan eksplanasi deduktif dipakai oleh banyak sekali orang yang memperjuangkan berbagai macam gagasan dan oleh banyak sekali

pengamat fenomena sosial.²

Eksplanasi Statistik-Probabilistik

Ini adalah bentuk penjelasan yang paling banyak dalam Ilmu Sosial. Banyak penjelasan dalam Ilmu Pengetahuan Alam juga berbentuk statistik-probabilistik atau induktif. Seperti halnya eksplanasi deduktif, eksplanasi ini juga memuat eksplanan dan eksplanandum. Tetapi eksplanannya memuat generalisasi statistik, bukan generalisasi universal. Karena itu, eksplanandum dari eksplanasi statistik-probabilistik ini tidak bisa dideduksikan dari eksplanannya secara meyakinkan. Eksplanandum itu ditarik dari eksplanan berdasar probabilitas. Eksplanan memberi bukti atau dukungan pada eksplanandum tetapi bisa meyakinkan bahwa eksplanandum itu benar. Dalam eksplanasi seperti ini, walaupun eksplanannya benar, eksplanandumnya bisa salah.

Eksplanasi statistik-probabilistik bisa menjelaskan probabilitas timbulnya peristiwa, baik yang tunggal maupun umum. Eksplanasi statistik-probabilistik yang menjelaskan probabilitas timbulnya suatu kejadian tunggal dapat berbentuk sebagai berikut:

| | | |
|---------------|------------------------|------------------------|
| | Mengapa E terjadi? | |
| Eksplanan: | Gs.1, Gs.2, . . . Gs.n | Generalisasi statistik |
| | K.1, K.2, K.n | Kondisi awal |
| | <hr/> | |
| Eksplanandum: | (pr.) E | Peristiwa. |

(garis ganda menunjukkan E mungkin terjadi tetapi tidak pasti dan "pr." menunjukkan probabilitas E).

Eksplanan memuat paling tidak sebuah generalisasi statistik. Seperti telah dibahas dalam bab sebelumnya, generalisasi statistik menyatakan bahwa bila setiap anggota dari suatu kelas memiliki

suatu karakteristik tertentu, maka suatu bagian atau sekian persen dari kelas itu akan memiliki karakteristik lain. Generalisasi statistik itu bisa berbentuk sebagai berikut,

"Jika p , maka probabilitas q adalah $N\%$ "

" $N\%$ dari A adalah B ".

Karena eksplanandum diturunkan dari suatu generalisasi statistik, kita tidak bisa menyimpulkan bahwa suatu peristiwa akan terjadi atau tidak. Yang bisa kita simpulkan paling-paling adalah probabilitas terjadinya suatu peristiwa. Di bawah ini dengan contoh tentang eksplanasi statistik-probabilistik yang menjelaskan kemungkinan terjadinya suatu kasus tunggal.

Mengapa Jepang menolak resolusi PBB tentang Tata Ekonomi Internasional Baru?

- Gs.1: Jika suatu negara adalah negara industri maju dan menganut prinsip ekonomi liberal, 90% kemungkinan menolak resolusi Tata Ekonomi Internasional Baru.
- K.1: Jepang adalah negara industri maju dan menganut prinsip liberal.
- E: Jepang menolak resolusi Tata Ekonomi Internasional Baru (90% kemungkinan).

Eksplanasi statistik-probabilistik memberi dasar yang cukup kuat untuk percaya bahwa Jepang menolak resolusi Tata Ekonomi Internasional Baru. Karena 90% negara industri maju berbuat serupa dan karena Jepang adalah negara industri maju, maka kita punya alasan kuat untuk percaya bahwa Jepang menolak resolusi itu. Tetapi 10% negara dengan karakteristik itu menerima resolusi itu, jadi kita tidak bisa yakin betul bahwa Jepang menolak resolusi itu. Kalau ternyata Jepang menerima resolusi itu, maka kita melakukan "kesalahan deduksi statistik", yaitu mendeduksikan kesimpulan yang salah dari premis statistik.

Eksplanasi statistik-probabilistik juga bisa menjelaskan generalisasi statistik. Ketika menjelaskan generalisasi statistik ia berbentuk silogisme statistik. Dari serangkaian generalisasi statistik

dalam eksplanan, dideduksi satu generalisasi statistik di eksplanandum. Probabilitas dalam eksplanandum dideduksi dengan memakai perangkat statistik, yang terlalu rumit untuk diuraikan di sini. Generalisasi statistik dalam eksplanan menyiratkan tingkat probabilitas eksplanandumnya.

Bentuk:

Mengapa N% dari A juga B?

N% dari A adalah C.

N% dari C adalah B

N% dari A adalah B

Contoh:

Mengapa N% dari negara industri maju juga liberal?

N% dari negara industri maju tergantung pada perdagangan internasional.

N% negara yang tergantung pada perdagangan internasional adalah liberal.

N% negara industri maju adalah liberal.

Kalau dalam eksplanasi deduktif satu peristiwa negatif atau menyebal sudah cukup untuk menyalahkan eksplanasi itu, maka dalam eksplanasi statistik-probabilistik: tidak bisa. Eksplanasi deduktif menggunakan generalisasi universal, tetapi eksplanasi statistik-probabilistik menggunakan generalisasi statistik. Untuk menyalahkan eksplanasi statistik-probabilistik diperlukan sejumlah besar kejadian negatif dan dengan frekuensi yang tinggi. Kalau misalnya ada sebuah negara maju ternyata tidak liberal, ini tidak bisa dipakai untuk menyalahkan eksplanasi itu. Kalau misalnya ditemukan sejumlah besar (atau dalam proporsi besar) negara industri maju yang tidak seperti itu, barulah eksplanasi itu bisa disalahkan.

Di bawah ini disajikan ringkasan perbedaan-perbedaan antara kedua bentuk eksplanasi itu:³

3 *Ibid.*, hal.65.

TABEL 9.1: Eksplanasi Deduktif dan Induktif

| DEDUKTIF | STATISTIK-PROBABILISTIS.(INDUKTIF) |
|---|--|
| 1. Eksplanan harus berisi paling tidak satu generalisasi universal. | 1. Eksplanan harus berisi paling tidak satu generalisasi statistik. |
| 2. Eksplanan membuat eksplanandum pasti. | 2. Eksplanan membuat eksplanandum mungkin (<i>probable</i>). |
| 3. Satu peristiwa negatif bisa menyalahkan eksplanasi. | 3. Satu kejadian negatif tidak bisa menyalahkan eksplanasi. Eksplanasi ini hanya bisa disalahkan kalau ada sejumlah besar kejadian negatif dengan frekuensi yang tinggi. |
| 4. Bisa menjelaskan peristiwa tunggal dan umum. | 4. Bisa menjelaskan probabilitas peristiwa tunggal dan umum. |

Eksplanasi Sempurna?

Dalam tulisan ilmiah, jarang ada penjelasan yang dirumuskan dalam bentuk baku, yaitu dalam diagram yang secara spesifik menyebut generalisasi yang digunakan dan kondisi awalnya. Umumnya eksplanasi itu diungkapkan dalam bentuk paragraf. Cara presentasi seperti ini dianggap lebih memudahkan pembacaan artikel itu. Sejauh eksplanasi yang diungkapkan dalam bentuk paragraf itu bisa diubah kembali ke dalam bentuk baku dan eksplanannya secara logis menyiratkan eksplanandumnya, tidak ada persoalan. Tetapi banyak eksplanasi yang diungkapkan dalam bentuk paragraf menyembunyikan generalisasi-generalisasi atau kondisi awal yang tidak jelas dan belum teruji. Dengan merumuskan kembali eksplanasi itu dalam bentuk baku, kita bisa belajar berpikir lebih sistematis tentang isi dan bentuk eksplanasi itu.

Berikut ini adalah contoh eksplanasi yang menjelaskan mengapa warga negara Amerika Serikat yang berkulit hitam lebih aktif dalam partisipasi politik daripada yang berkulit putih:

Menurut Orum, tidak peduli status sosioekonomisnya tinggi atau rendah, warga kulit-hitam cenderung lebih aktif berpartisipasi politik dibanding dengan warga kulit putih. Apa makna teoritis yang bisa diberikan pada generalisasi empiris ini?

Salah satu penalaran yang diajukan adalah bahwa . . . warga kulit hitam berusaha mengkompensasi diskriminasi rasial yang mereka hadapi dalam banyak bidang kehidupan kemasyarakatan dengan membentuk hubungan-hubungan dan organisasi di antara mereka sendiri, di dalam mana mereka paling tidak bisa menghindar dari rasisme warga kulit putih. Seperti dikatakan Orum: "Karena si negro tidak dimungkinkan untuk memenuhi kebutuhan sosial dan psikologisnya seperti warga yang lain, mereka terpaksa memenuhi kebutuhan secara kolektif dengan cara lain. Kesempatan untuk bergabung dalam perkumpulan yang ada dibatasi oleh peraturan-peraturan diskriminatif yang tidak membolehkan warga kulit hitam memanfaatkan tempat-tempat umum secara bersama-sama dengan warga kulit putih.

Perkampungan kumuh yang dihuninya pun tidak memungkinkan pengembangan kegiatan kemasyarakatan dengan baik. Akibatnya, kehidupan sosial orang-orang negro itu terpusat pada klub-klub dan perkumpulan-perkumpulan etnis.⁴

Eksplanasi di atas bisa dituliskan kembali dalam bentuk diagram baku sbb.:

Mengapa warga kulit hitam berpartisipasi lebih aktif dibanding dengan warga kulit putih?

Gs.1 : Kalau warga negara mengalami hambatan dalam memenuhi kebutuhan sosial dan psikologisnya, mereka cenderung melakukan kompensasi dengan mencari kepuasan secara kolektif dengan cara lain.

Gs.2 : Kalau kesempatan untuk bergabung dengan perkumpulan yang ada dibatasi oleh praktek-praktek diskriminasi, maka perkumpulan etnis akan cenderung menjadi pusat kegiatan sosial.

K.1 : Warga kulit hitam lebih terhambat dalam memenuhi

4 Dikutip dalam *ibid.*, hal.66-67.

kebutuhan sosial dan psikologis dibanding dengan warga kulit putih.

- K.2 : Praktek-praktek diskriminasi secara historis terbukti membatasi kemungkinan warga kulit hitam bergabung dengan perkumpulan-perkumpulan yang ada.
- E : Warga kulit hitam cenderung berpartisipasi lebih aktif daripada warga kulit putih.

Dengan menuliskan kembali dalam bentuk diagram baku seperti ini kita bisa menganalisa bahwa generalisasi-generalisasi statistik yang digunakan dijabarkan dengan cukup jelas, tetapi kondisi awalnya tidak dijabarkan. Kita bisa menanyakan apakah memang benar bahwa warga kulit hitam tidak diberi kesempatan memenuhi kebutuhan sosial dan psikologisnya sebanyak yang diberikan pada warga kulit putih. Pendiagraman seperti itu juga memperjelas hubungan logis antara eksplanan dan eksplanandum. Dalam eksplanasi di atas terdapat dua generalisasi statistik di eksplanan dan satu di eksplanandum. Sebagai analisis kita bisa menanyakan apakah generalisasi itu memang benar dalam kenyataan, apakah semuanya perlu bagi penarikan kesimpulan di eksplanandum, apakah ada generalisasi yang tidak dipergunakan tetapi penting bagi penarikan kesimpulan, atau apakah ada generalisasi-generalisasi lain mungkin menghasilkan kesimpulan yang sama. Jadi, penulisan kembali eksplanasi itu dalam bentuk diagram mendorong analisa lebih lanjut tentang fenomena yang hendak dijelaskan.

Derajat kesempurnaan eksplanasi beragam, ada yang rendah dan ada yang tinggi. Menurut Carl Hempel, keragaman derajat kesempurnaan eksplanasi itu dipengaruhi oleh dua hal, yaitu apakah semua generalisasi dan kondisi awal yang relevan: (a) diketahui?, dan (b) dijabarkan?⁵

5 Dikutip dalam Isaak, *op.cit.*, hal.144- 146.

Tabel 9.2: Derajat Kesempurnaan Eksplanasi.

| | | |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|
| Generalisasi dan Kondisi Awal: | Dijabarkan semuanya. | Dijabarkan sebagian. |
| Diketahui semua: | Eksplanasi sempurna. | Eksplanasi eliptis |
| Diketahui sebagian: | Eksplanasi parsial | Sketsa Eksplanasi |

Untuk menganalisa eksplanasi, kita bisa memilah-milah empat derajat kesempurnaan eksplanasi: 1. eksplanasi sempurna; 2. eksplanasi eliptis; 3. eksplanasi parsial; dan 4. sketsa eksplanasi.

1. *Eksplanasi Sempurna*. Dalam eksplanasi yang sempurna, semua generalisasi dan kondisi awal yang relevan diketahui dan dijabarkan. Dalam pengertian yang sebenarnya, eksplanasi sempurna *sangat jarang dicapai* oleh ilmuwan. Dalam Ilmu Pengetahuan Alam, biasanya hal ini terjadi karena si pembuat eksplanasi berasumsi bahwa hukum-hukum tertentu yang dipakainya bisa diduga sehingga ia secara formal hanya menyatakan fakta-fakta yang perlu saja. Kesempurnaan eksplanasi juga hampir-hampir tidak mungkin dicapai karena biasanya tidak mungkin menentukan apakah semua generalisasi dan fakta yang relevan diketahui.

2. *Eksplanasi Eliptis*. Dalam eksplanasi eliptis, semua generalisasi dan kondisi awal diketahui, tetapi tidak semuanya dijabarkan. Pembuat eksplanasi itu menganggap bahwa pembaca sudah tahu generalisasi dan kondisi awal itu sehingga tidak perlu dijabarkan lagi. Eksplanasi tipe ini tidak lengkap tetapi tidak mengurangi nilainya, karena dengan mudah eksplanasi itu dibuat kembali dengan menjabarkan semua generalisasi dan kondisi awal yang diketahui. Jumlah eksplanasi eliptis dalam Ilmu Politik tidak banyak. Disiplin Ilmu Politik belum cukup berkembang sehingga tidak memungkinkan ilmuwannya berasumsi bahwa orang lain akan tahu hukum-hukum yang secara implisit diterapkannya dalam eksplanasi. Ini juga salah satu alasan untuk meminta ilmuwan politik menyatakan generalisasi yang dipakainya dalam eksplanasi.⁶

6 McGaw dan Watson, *op.cit.*, hal.196.

3. *Eksplanasi Parsial* adalah tipe eksplanasi yang lebih relevan dengan Ilmu Politik. Dalam eksplanasi parsial, seperti dalam eksplanasi eliptis, tidak semua generalisasi yang menjadi dasar eksplanasinya dirumuskan secara eksplisit. Tidak semua generalisasi dan kondisi awal yang relevan diketahui, tetapi generalisasi dan kondisi awal yang diketahui dijabarkan dengan spesifik. Tetapi walaupun misalnya generalisasi dieksplisitkan, eksplanandumnya tidak bisa dijelaskan secara lengkap.

4. *Sketsa Eksplanas*

Eksplanasi dalam sketsa adalah eksplanasi yang paling tidak sempurna atau lengkap. Semua generalisasi dan kondisi yang relevan tidak diketahui. Beberapa dihipotesakan sebagai relevan dan dijabarkan secara kasar. Tetapi, walaupun serba tidak eksplisit dan secara logis tidak ketat, namun sketsa itu bisa merupakan awal dari pembuatan eksplanasi yang lebih lengkap. Sketsa ini bisa menjadi semacam *outline* atau kerangka dasar yang bisa mengarahkan perhatian kita ke hubungan-hubungan yang mungkin terjadi dan akhirnya bisa dikembangkan menjadi eksplanasi yang lebih lengkap.

Keempat kategori kesempurnaan eksplanasi ini berguna untuk memperbandingkan perkembangan berbagai eksplanasi dalam Ilmu Sosial dan memikirkan secara sistematis hal-hal yang hendak dijelaskan. Juga, walaupun tidak lengkap, eksplanasi-eksplanasi ini tetap berguna karena semuanya memenuhi satu kriteria, yaitu eksplanasi itu bisa diuji. Betapapun tidak lengkapnya sketsa eksplanasi, eksplanasi itu merujuk ke sesuatu yang empiris. Jadi masih bisa diuji. Sesuatu yang tidak bisa diuji, yang non-empiris, bukanlah eksplanasi.⁷

Yang akan dibahas dalam bagian berikut adalah contoh-contoh eksplanasi yang tidak-lengkap.

Model-Model Eksplanasi Alternatif

Model eksplanasi nomologis, yaitu yang menggunakan *covering laws*, menjelaskan suatu peristiwa dengan menaruh peristiwa itu di bawah generalisasi dan *statemen* tentang kondisi awal. Tetapi

7 *Ibid.*, hal.147.

seringkali eksplanasi dalam Ilmu Sosial tidak bisa memenuhi persyaratan adanya generalisasi atau hukum dalam "eksplanan"-nya, sehingga tidak mengikuti model nomologis sepenuhnya. Namun ada yang mengatakan bahwa model-model eksplanasi alternatif ini sebenarnya sekedar varian dari model nomologis, karena — walaupun sedikit — model alternatif itu memuat juga unsur-unsur model nomologis.⁸ Artinya, walaupun hanya implisit atau tidak terumuskan dengan baik, namun model-model alternatif itu juga merujuk pada generalisasi dan pada kondisi awal. Oleh sebab itu dengan beberapa penyesuaian model itu seringkali juga bisa diubah menjadi seperti model nomologis. Juga, karena itu daya eksplanasi model-model alternatif ini bisa dinilai berdasarkan ukuran: seberapa jauh kemampuannya memenuhi persyaratan-persyaratan yang dimiliki oleh eksplanasi nomologis. Semakin banyak persyaratan model nomologis yang bisa dipenuhi, semakin kuat pula daya eksplanasi model-model alternatif itu.

Model-model eksplanasi alternatif yang paling sering dipakai adalah: eksplanasi rasional, intensional, disposisional, makro, fungsional dan genetik.⁹ Dalam bagian ini akan dipelajari logika dari masing-masing model eksplanasi alternatif itu dalam bentuk dasarnya. Tetapi, seperti akan diketahui nanti, kenyataannya eksplanasi dalam Ilmu Sosial sering mencampurkan unsur-unsur dari berbagai model eksplanasi, jarang ada eksplanasi sosial yang hanya mendasarkan pada satu model.

Eksplanasi Rasional

Fenomena politik terdiri dari atau terjadi akibat tindakan manusia. Upaya menjelaskan fenomena ini sebenarnya sama dengan menjelaskan jenis tertentu perilaku manusia. Inilah yang membedakan Ilmu Sosial dengan Ilmu Pengetahuan Alam. Obyek yang dipelajari para ahli kimia, fisika atau biologi, misalnya, tidak memiliki keinginan atau maksud yang bisa dipakai untuk menjelaskan perilaku obyek itu. Dalam kondisi tertentu, obyek itu berperilaku tertentu. Misalnya, peningkatan temperatur gas menimbulkan

8 *Ibid.*, hal.148.

9 Isaak, *op.cit.*, hal.148; McGaw dan Watson, *op.cit.*, hal.70.

pembesaran volumenya. Di sini tampak adanya kepastian hubungan. Dua peristiwa itu saling dibubungkan dalam suatu pola yang pasti. Peledakan nuklir bisa dijelaskan tanpa perlu merujuk pada keinginan atau tujuan yang mendorong berbagai atom itu, karena atom itu memang tidak punya keinginan. Kegagalan panen atau produksi padi tidak dijelaskan dalam pengertian sikap tanaman itu, karena memang tanaman padi itu tidak punya sikap.

Tetapi perilaku manusia, biasanya berkaitan dengan keinginan mereka. Manusia adalah makhluk yang punya tujuan. Mereka bertindak berdasar tujuan tertentu. Dan kalau keinginan atau tujuan itu ada, maka untuk menjelaskan perilaku manusia kita perlu tahu tujuan itu. Kita harus tahu nalar yang mendasari perilaku itu, walaupun si pelaku sendiri mungkin tidak menyadari namanya itu.

Asumsinya adalah bahwa penjelasan bisa dilakukan dengan menelaah sikap atau disposisi yang mendasari para aktor politik dalam membuat keputusan. Sikap itu diduga mempengaruhi cara mereka menetapkan tujuan dan sarana untuk mencapainya, penalaran dan perkiraan mereka akan situasi yang dihadapi, yaitu citra tentang realita yang mendasari pilihan-pilihan kebijaksanaan mereka.

Misalnya, untuk menjelaskan pecahnya perang Iran-Irak, kita mulai dengan asumsi bahwa ini adalah hasil ulah manusia. Manusia yang menjadi atau yang mempengaruhi pemerintah di dua negara itu memiliki keinginan dan tujuan; bahkan bisa dikatakan bahwa pemerintah itu sendiri berusaha mencapai tujuan tertentu. Individu atau pemerintah itu bertindak atas dasar suatu citra tentang realitas. Dengan demikian kita bisa menjelaskan pecahnya perang Iran-Irak itu dalam pengertian adanya tujuan atau keinginan yang berlawanan dari kedua pemerintah dan dalam pengertian upaya mereka untuk mencapai tujuan itu dalam suatu situasi yang dipandang dengan cara tertentu. Masing-masing pemerintah (aktor) itu punya alasan atau nalar bagi tindakan yang telah mereka lakukan. Kalau kita bisa mengetahui apa nalar di balik tindakan itu, kita akan bisa menjelaskan mengapa perang itu terjadi. Dalam pengertian ini, kalau kita tidak memperhitungkan sikap atau maksud dari orang-orang yang terlibat dan konsepsi mereka tentang masalah yang mereka hadapi, maka kita tidak akan bisa

menjelaskan mengapa perang itu terjadi.

Contoh lain adalah tentang politik "konfrontasi" Indonesia terhadap Malaysia. Kalau seseorang yang tidak mengetahui peristiwa itu bertanya: "Apa yang terjadi?", kita bisa menjawabnya dengan menggambarkan Presiden Soekarno menghadapi pilihan-pilihan tindakan yang harus dilakukan berkenaan dengan pembentukan Malaysia dan ia memilih tindakan konfrontasi. Tetapi untuk menjawab pertanyaan: "Mengapa Presiden Soekarno memilih tindakan konfrontasi?", kita tidak cukup hanya memperhatikan hal-hal yang terjadi di luar pribadi Soekarno, tetapi juga harus memperhitungkan hal-hal di *dalam* pribadinya, yaitu faktor-faktor psikologis. Dengan faktor "luar", kita bisa menjelaskan keputusan Soekarno melakukan konfrontasi: *pertama*, sebagai tanggapan terhadap sikap Malaysia dan Inggris yang tidak mempedulikan kepentingan Indonesia; dan *kedua*, sebagai akibat dari pengaruh penasehat-penasehat politiknya yang anti-Barat. Dari faktor "dalam", kita bisa menjelaskan tindakan Presiden Soekarno berdasar persepsinya tentang ancaman Inggris dan Amerika Serikat, citranya tentang Indonesia sebagai kekuatan besar di Asia Tenggara, dan keinginannya untuk menantang Tunku Abdul Rahman yang dianggapnya lambang aristokrasi.

Manusia tidak hanya *purposive*. Manusia juga ikut-aturan atau *rule-following*. Tujuan itu dikejar menurut aturan-aturan yang umumnya sangat lumrah. Artinya, kalau satu pemerintah ingin memaksa pemerintah lain agar tunduk pada kemauannya, ia akan memakai tindakan paksa (dan tidak, misalnya, pergi ke dukun minta guna-guna). Dalam suatu situasi tertentu pemaksaan itu harus berbentuk serangan militer (dan bukan, misalnya, melalui usaha meracuni kepala pemerintahan lawan, atau menantang kepala pemerintahan lawan itu untuk berkelahi satu lawan satu). Dengan mudah kita tahu bahwa mengguna-gunai lawan atau berkelahi satu lawan satu demi memaksakan penguasaan, itu "menyalahi aturan". Kalau tindakan yang diambil itu sesuai dengan aturan yang diharapkan, alasan yang diajukan aktor itu layak dipercayai dan bisa dipakai untuk menjelaskan perilaku tersebut.

Aturan yang kita maksudkan adalah rasionalitas atau efektivitas tindakan dilihat dari tujuan yang hendak dicapai dan

kelayakannya dalam arti normal sosial. Kalau pemerintah Iran memerintahkan armada udaranya agar terbang mengitari Baghdad sebanyak tujuh kali pada hari Jum'at dengan alasan bahwa itu akan melemahkan mental lawan, maka alasan itu akan dianggap aneh; tindakan itu akan dianggap tidak rasional dan tidak efektif, dan karena itu harus dijelaskan dengan cara lain, bukan berdasar alasan yang dikemukakan oleh pihak-pihak yang berperang itu. Atau kalau pemerintah di Baghdad mengatakan bahwa penyerbuannya ke wilayah Iran bukanlah untuk memulai perang tetapi untuk menekankan agar pemerintah Iran menjadi pemerintah yang bertanggung jawab, maka penjelasan itu tidak akan dipercaya karena "menyalahi aturan". Dengan kata lain, alasan itu tidak rasional.

Sesudah pengantar panjang ini marilah kita kembali ke pengertian rasionalitas. Asumsinya adalah bahwa pada umumnya perilaku bersifat rasional. Apa yang dimaksud dengan rasionalitas? Robert Dahl dan Charles Lindblom mendefinisikan perilaku rasional sebagai berikut: "Suatu tindakan disebut rasional kalau tindakan itu secara tepat diarahkan untuk memaksimalkan pencapaian tujuan, berdasar pertimbangan tentang tujuan itu dengan kenyataan dunia di mana tindakan itu dilakukan".¹⁰ Jadi seperti disebut dalam paragraf sebelumnya, seseorang disebut rasional kalau dalam mencapai tujuannya ia bertindak seefisien mungkin. Juga, seperti telah disebut di atas, masalah tujuan adalah sangat penting dalam eksplanasi rasional ini. Bahkan semua perilaku rasional adalah perilaku yang mengarah pada pencapaian tujuan.

Seorang analis membuat eksplanasi tentang politik pembendungan Amerika Serikat (AS) terhadap Uni Soviet (US) di masa "Perang Dingin" sebagai berikut:

" . . . alasan bagi strategi pembendungan yang diidentifikasi melalui penerapan beberapa variabel kunci yang ditunjukkan di atas menggambarkan analisa dari perspektif strategis. Pecahnya persekutuan AS dan US di masa Perang Dunia II dan perubahan hubungan dari persekutuan menjadi permusuhan (dalam perspektif strategis itu) ditafsirkan terutama sebagai akibat logis dari kegiatan masing-masing pihak dalam mengejar kepentingan nasional yang, sesudah kekalahan Jerman, membuat pemeliharaan persahabatan menjadi lebih merugikan daripada menguntungkan. Berkembangnya keyakinan di

10 Robert Dahl dan Charles Lindblom. *Politics, Economics and Welfare* (Harper, 1953), hal.38.

kalangan para pembuat keputusan di AS bahwa US tidak akan mau mematuhi perjanjian yang dibuat pada akhir Perang Dunia II menimbulkan dorongan bahwa AS harus menjalankan kebijaksanaan membendung ekspansi komunis. Dalam pandangan sebagian besar pembuat keputusan AS, strategi US tampak didasarkan pada asumsi bahwa konflik antara kedua negara itu tidak terelakkan dan bahwa upaya mengeksploitasi titik-titik lemah dalam blok Barat merupakan cara menguntungkan untuk memperluas wilayah pengaruh komunisme. Tanggapan yang tepat terhadap strategi seperti itu tampaknya adalah menghadapi tekanan dengan tekanan, sehingga meyakinkan US bahwa ia harus menerapkan kebijaksanaan yang lebih moderat".¹¹

Eksplanasi rasional ini tidak menyatakan generalisasi-generalisasinya secara eksplisit. Agar generalisasi yang implisit itu bisa jelas diketahui, eksplanasi itu bisa diubah menjadi bentuk yang nomologis. Dalam bentuk nomologis, eksplanasi rasional bisa dirumuskan sebagai berikut:

"Mengapa A melakukan X?"

Gs.1 : Jika seseorang yang rasional berada dalam situasi S, ia cenderung melakukan X.

K.1 : A berada dalam situasi S.

K.2 : A adalah orang yang rasional

E : A melakukan X.

Kalau dirumuskan dalam bentuk seperti di atas, maka eksplanasi rasional di atas bisa diubah dalam diagram berikut:

Mengapa AS menerapkan politik pembendungan terhadap US?

Gs.1 : Jika suatu negara memandang kepentingan nasionalnya mengharuskan pemutusan hubungan persahabatan dengan negara lain, ia akan melakukan itu.

¹¹ John Lovell, *Foreign Policy in Perspectives* (Holt, Rinehart, Winston, 1970), hal.98.

- Gs.2 : Jika para pembuat keputusan suatu negara memandang bahwa suatu negara ekspansionis tidak akan mematuhi perjanjian, maka mereka cenderung menerapkan politik pembendungan terhadap ekspansi itu.
- Gs.3 : Jika para pembuat keputusan suatu negara memandang bahwa suatu negara ekspansionis cenderung melanjutkan ekspansi dengan merugikan negara non-ekspansionis, maka para pembuat keputusan itu akan cenderung menanggapi dengan tekanan-balik dalam bentuk penerapan politik pembendungan.
- Gs.4 : Jika pembuat keputusan yang rasional berada dalam situasi seperti di atas (Gs.1, Gs.2, Gs.3), maka mereka cenderung menerapkan politik pembendungan.
- K.1 : US memandang kepentingan nasionalnya mengharuskan pemutusan hubungan persahabatan dengan AS
- K.2 : Para pembuat keputusan AS memandang US tidak akan mematuhi perjanjian.
- K.3 : Para pembuat keputusan AS memandang US hendak melanjutkan ekspansinya.
- K.4 : Para pembuat keputusan AS adalah rasional.
- E : Para pembuat keputusan AS menerapkan politik pembendungan ekspansi.
- US. -----

Eksplanasi Intensional

Sebagai diterangkan dalam pendahuluan tentang "eksplanasi rasional", eksplanasi dalam Ilmu Sosial seringkali menggunakan asumsi bahwa umumnya tingkahlaku manusia diarahkan pada suatu tujuan. Kata *intention* merujuk pada semua tindakan yang secara sadar dilakukan untuk mencapai sesuatu (walaupun tidak berhasil). Karena itu eksplanasi ini sering juga disebut eksplanasi purposif, teleologis atau motivasional. Ilmuwan sosial sering mencoba menjelaskan fenomena politik dan hubungan internasional dengan menunjukkan bahwa eksplanandum itu adalah hasil tin-

dakan yang intensional.

Model eksplanasi intensional bisa dirumuskan sebagai berikut;

"A melakukan X karena ia ingin mencapai T".

Dalam eksplanasi ini terkandung rujukan pada tujuan atau maksud dari tindakan. Dan ini didasarkan pada generalisasi bahwa: "setiap orang yang menginginkan T, dalam kondisi tertentu, cenderung melakukan X".

Dalam diagram nomologis, eksplanasi intensional bisa dirumuskan sebagai berikut:

"Mengapa X melakukan Y?"

Gs.1 : Setiap X yang bertujuan G, dalam kondisi Z, cenderung melakukan Y.

K.1 : X bertujuan G.

K.2 : X dalam kondisi Z.

E : X melakukan Y.

Dari contoh ini diketahui bahwa, eksplanasi intensional pun memerlukan generalisasi atau hukum yang menghubungkan niat pelaku itu dengan fenomena dalam eksplanandum. Generalisasi itulah yang menunjukkan mengapa fenomena itu begitu.

Para peneliti hubungan internasional, terutama bidang politik luar negeri, berminat besar untuk mengetahui tujuan dari suatu politik luar negeri, misi suatu organisasi atau motivasi dari para pelaku politik luar negeri. Dalam mencoba menjelaskan fenomena politik luar negeri, analis itu mencoba melihat masalah dari posisi para pembuat keputusan, memahami bagaimana mereka melihat masalah yang sehari-hari mereka hadapi, melihat suatu organisasi atau suatu program dari sudut pandang resmi atau doktrin organisasi itu. Studi strategi, yang menghasilkan teori strategi militer dan *game theory*, dan yang memanfaatkan teori ekonomi mikro, adalah contoh dari eksplanasi intensional. Studi semacam ini bisa mem-

bantu menjelaskan pertanyaan berikut:

"Mengapa Uni Soviet menduduki Afghanistan?"

- Gs.1 : Demi memelihara "lingkungan-pengaruh", yang sangat penting dalam upaya perimbangan kekuatan, negara besar cenderung melakukan pendudukan atas negara yang lebih kecil.
- K.1 : Uni Soviet adalah negara besar.
- K.2 : Afghanistan adalah negara kecil yang berada dalam lingkungan pengaruh Uni Soviet.
- K.3 : Uni Soviet menganggap "lingkungan pengaruh"-nya terancam oleh pergolakan di wilayah sekitar Afghanistan dan itu dikhawatirkan akan mengganggu upaya perimbangan kekuatannya dengan Amerika Serikat.
- E : Uni Soviet menduduki Afghanistan.

Eksplanasi Disposisional

Disposisi adalah kecenderungan untuk berperilaku tertentu; atau lebih lengkapnya: disposisi adalah "kecenderungan untuk menanggapi situasi tertentu dengan cara tertentu". Eksplanasi disposisional menggunakan konsep-konsep disposisional, seperti sikap, opini, keyakinan, nilai dan sifat-sifat kepribadian seseorang. Model disposisional berbeda dengan model intensional, karena model disposisional tidak menyinggung masalah motif yang disadari oleh seseorang yang melakukan tindakan. Disposisi atau sikap adalah sesuatu yang umumnya tidak disadari, karena itu hubungan antara disposisi dan perilaku tidak mudah diketahui.

Dengan menggunakan konsep-konsep disposisional kita bisa memilah-milah orang ke dalam kategori sifat-sifat, seperti: otoriter, *introvert*, liberal, konservatif, isolasionis, Machiavellian, dan sebagainya. Ilmuwan sosial sering menggunakan orientasi-orientasi seperti itu untuk menjelaskan mengapa orang berperilaku tertentu. Eksplanasi tentang perilaku yang menggunakan konsep-konsep

disposisional sebagai variabel independen, disebut eksplanasi disposisional.

Eksplanasi disposisional dapat dirumuskan dalam bentuk nomologis, sebagai berikut:

Mengapa orang ini berperilaku P ?

- Gs.1: Bila seseorang punya disposisi D dan berada dalam situasi S, maka ia cenderung bertingkah laku P.
- K.1 : Orang ini punya disposisi D.
- K.2 : Orang ini dalam situasi S.
- E : Orang ini bertingkah laku T.

Bentuk ini bisa dipakai untuk menjelaskan, misalnya, kerusuhan bulan Mei 1969 di Malaysia.

Mengapa kaum Melayu melakukan tindak kekerasan?

- Gs.1: Jika sekelompok orang memiliki perasaan tanpa-harapan, tidak berdaya dan menganggap penggunaan kekerasan sebagai hal yang sah dan mereka berada dalam situasi yang dirugikan dalam ketimpangan sosial-ekonomi, maka mereka cenderung untuk melakukan protes dengan kekerasan.
- K.1 : Pada tahun 1969 kaum Melayu Malaysia memiliki perasaan tanpa-harapan (D1), tidak-berdaya (D2) dan menganggap penggunaan kekerasan sebagai sah (D3).
- K.2 : Pada tahun 1969 kaum Melayu dalam posisi yang dirugikan dalam keadaan sosial-ekonomi yang timpang.
- E : Kaum Melayu melakukan protes dengan kekerasan pada Mei 1969.

Dengan menuliskan kembali eksplanasi disposisional ke dalam bentuk nomologis ini, kita bisa melihat generalisasi apa yang digunakan dan apakah disposisi dan situasi yang dilekatkan pada obyek eksplanasi itu (yaitu kaum Melayu) memang senyatanya demikian.

Eksplanasi Makro

Ketiga eksplanasi yang telah dibahas, yaitu eksplanasi rasional, intensional dan disposisional, menjelaskan fenomena politik dan hubungan internasional secara berbeda, yaitu menggunakan variabel independen yang berbeda. Namun ketiganya mirip dalam dua hal: 1. semuanya bisa dirumuskan secara nomologis, dan 2. konsep dan generalisasi yang dipakai untuk menjelaskan "eksplanandum" jelas-jelas merujuk pada karakteristik manusia, sebagai individu maupun kelompok. Inilah yang membedakan ketiganya dengan eksplanasi makro. Eksplanasi makroinstitusional menggunakan generalisasi yang variabel independen atau faktor penyebabnya adalah konsep-konsep institusional atau fisik. Jadi dalam generalisasi institusional "A -- B", A adalah konsep institusional. Ada dua macam eksplanasi makro, yaitu eksplanasi makroinstitusional dan makrofisik.¹²

Institusi harus dibedakan dari kelompok yang ada di dalam institusi. Kalau suatu institusi seperti sistem kepartaian disebut sebagai penyebab terjadinya suatu fenomena politik, yang dirujuk sebenarnya adalah karakteristik institusi itu, misalnya sifat sentralisasi, fragmentasi, dan sebagainya. Institusi memiliki karakteristik yang berbeda dan tidak dimiliki individu.

Salah satu eksplanasi terkenal tentang sistem kepartaian, yaitu dua-partai atau multi-partai, adalah eksplanasi menggunakan variabel sistem pemilihan umum atau sistem perwakilan. Maurice Duverger mengatakan bahwa sistem pemilihan umum mayoritas-sederhana dan "kartu-suara-tunggal" cenderung menimbulkan sistem "dua-partai". Ini adalah eksplanasi institusional. Fakta tentang adanya sistem dua partai di Amerika Serikat, misalnya, dijelaskan dengan menghubungkan fakta itu dengan karakteristik insti-

12 Isaak, *op.cit.*, hal.155.

tusional dari sistem pemilihan umum negeri itu. Kalau dirumuskan dalam bentuk nomologis, argumen itu menjadi sebagai berikut:

Mengapa AS memiliki sistem dua partai?"

- Gs.1 : Sistem pemilihan mayoritas sederhana dan kartu suara tunggal cenderung mendorong terbentuknya sistem dua partai.
- K.1 : AS memiliki sistem pemilihan mayoritas sederhana dan kartu suara tunggal.
- E : AS memiliki sistem dua partai.

Eksplanasi makro yang kedua menggunakan karakteristik fisik lingkungan sebagai variabel independen. Asumsinya adalah bahwa lingkungan fisik mempengaruhi kegiatan manusia. Sumberdaya alam yang kita miliki, topografi negeri kita, kedekatan atau keterpisahan negeri kita dari negeri lain, dan sebagainya, mempengaruhi kehidupan politik dalam negeri maupun perilaku politik luar negeri kita. Penjelasan yang memakai konsep-konsep semacam ini disebut eksplanasi fisik. Misalnya, kita hendak menjelaskan mengapa Jepang sesudah Perang Dunia II lebih menekankan politik luar negeri yang cinta damai. Secara diagram argumennya mungkin berbentuk sebagai berikut:

Mengapa politik luar negeri Jepang sesudah Perang Dunia II lebih cinta damai?"

- Gs.1 : Negara yang kehidupan ekonominya tergantung pada impor sumberdaya alam dan ekspor barang industri harus bisa menjamin jalur lalu lintas perdagangan agar tidak terganggu.
- Gs.1 : Jalur perdagangan yang aman bisa dijamin kalau negara itu bisa menguasai dunia atau memelihara hubungan damai dengan semua negara di dunia.

- K.1 : Jepang adalah negara yang ekonominya tergantung pada impor sumberdaya alam dan ekspor barang industri.
- K.2 : Jepang tidak mampu menguasai dunia.
- E : Jepang menerapkan politik luar negeri yang mendorong perdamaian.

Eksplanasi Fungsional

Untuk memahami arti kata "fungsi", kita perlu merujuk pada penggunaannya dalam disiplin lain. Bila ahli biologi berbicara tentang fungsi suatu organ, maka yang dimaksudkan adalah peran yang dilakukan organ itu dalam suatu sistem biologis di mana organ itu merupakan bagian. Bagi ahli sosiologi, fungsi suatu kegiatan adalah bagian yang dimainkan oleh kegiatan itu dalam kehidupan sosial sebagai keseluruhan dan karena itu juga sumbangan kegiatan itu bagi pemeliharaan sistem.

Dalam suatu sistem politik, setiap institusi, kegiatan atau pola perilaku dapat disebut fungsional kalau membantu pemeliharaan sistem. Kalau institusi, kegiatan atau perilaku itu mengganggu atau merusak sistem, maka ia disebut disfungsional. Eksplanasi fungsional bisa dipakai untuk menjelaskan setiap sistem, baik organis maupun tidak. Bagi kita, sistem itu mungkin sistem politik internasional, sistem politik nasional, atau sistem yang lebih rendah lagi.

Ada dua macam prosedur eksplanasi fungsional. *Pertama*, dengan mengidentifikasi kegiatan dan kondisi internal yang secara aktual atau potensial mempengaruhi bekerjanya suatu sistem. Kegiatan atau kondisi ini kemudian dideskripsikan dan dinilai pengaruhnya terhadap sistem itu. Dengan demikian bisa ditentukan sejauh mana kegiatan atau kondisi tertentu itu mempengaruhi pemeliharaan sistem.

Prosedur *kedua* adalah sebaliknya. Yaitu, mula-mula mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan atau kondisi yang harus ada apabila sistem itu ingin bekerja dengan baik. Kemudian, kegiatan dan kondisi yang ada itu ditelaah dan dinilai berdasar patokan yang dibuat tadi.

Fungsi bisa bersifat nyata dan laten. Untuk memahami ini bisa dipakai contoh berikut: Negara A tidak memiliki sumberdaya alam maupun manusia yang diperlukan untuk menjalankan suatu pabrik baja besar. Namun negara itu bertekad membangun pabrik baja. Bagaimana menjelaskan ini? Fungsi nyata pabrik baja itu jelas tidak ada, karena ia tidak bisa berproduksi. Tetapi mungkin ada fungsi laten industri baja itu, yaitu untuk merangsang dan menumbuhkan kesadaran atau kebanggaan nasional bangsa itu. Perang yang sering tidak punya fungsi nyata, mungkin punya fungsi laten, seperti pengurangan jumlah penduduk, mendorong pengembangan teknologi persenjataan, dan sebagainya.

Dalam eksplanasi rasional dan intensional, kita menganalisa *tujuan* dari suatu tindakan. Sedang dalam eksplanasi fungsional, kita menganalisa *hubungan* suatu tindakan atau kebijaksanaan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan lain. Misalnya, "Apakah hubungan antara bantuan luar negeri AS dengan politiknya secara keseluruhan?". Bisa juga menganalisa fungsi yang dijalankan oleh suatu organisasi dalam proses kebijaksanaan secara keseluruhan. Misalnya, "Sejauh mana Japan Foundation bisa menciptakan opini yang bersimpati pada Jepang sehingga membantu pencapaian tujuan politik luar negeri Jepang?". Dengan kata lain, "Apakah fungsi Japan Foundation dalam pencapaian tujuan politik luar negeri Jepang?" Di lain kali, mungkin kita lebih tertarik menganalisa apa peranan seorang aktor atau suatu tindakan tertentu dalam proses kebijaksanaan secara keseluruhan. Misalnya, "Bagaimana peran konferensi pers yang dilakukan Presiden Reagan dalam memobilisasi dukungan bagi politik luar negerinya?" Pertanyaan-pertanyaan ini menuntut eksplanasi secara fungsional. Suatu pola perilaku atau institusi tertentu bisa dinyatakan telah dijelaskan kalau kita bisa menunjukkan bahwa perilaku atau institusi itu menjalankan fungsi yang diperlukan demi bekerjanya suatu sistem.

Dengan kata lain bisa dikatakan bahwa eksplanasi fungsional adalah upaya menjelaskan kegiatan atau pola perilaku dengan memperhitungkan peranan kegiatan atau pola perilaku dalam pemeliharaan suatu sistem atau dalam pencapaian suatu tujuan. Eksplanasi ini mencoba menjelaskan perilaku (P) dalam suatu sistem

(S). Analisa fungsional akan menunjukkan bahwa agar bisa bekerja dengan baik, sistem itu memerlukan kondisi-kondisi (K) tertentu dan bahwa perilaku itu punya akibat yang bisa memenuhi kondisi yang diperlukan itu. Karena itu, perilaku itu memenuhi kebutuhan fungsional sistem tersebut. Eksplanasi fungsional yang baik bisa diubah menjadi rumusan sebagai berikut:

"Mengapa perilaku P terdapat dalam sistem S?"

- G.1: Jika perilaku P terdapat dalam sistem S, maka kondisi K terpenuhi.
- G.2: Jika K terpenuhi, maka S akan berfungsi dengan baik.
- K.1: S berfungsi dengan baik.

- E : Perilaku P terdapat dalam sistem S.

"Mengapa ada detak jantung dalam tubuh ini?"

- G.1 : Jika ada detak jantung dalam tubuh, maka darah beredar dan kondisi-kondisi lain yang diperlukan terpenuhi.
- G.2 : Jika darah beredar dan kondisi-kondisi lain yang diperlukan terpenuhi, maka tubuh itu berfungsi dengan baik.
- K.1 : Tubuh ini berfungsi dengan baik.

- E : Ada detak jantung dalam tubuh ini.

"Mengapa ada hegemoni mata uang dalam sistem ekonomi internasional?"

- G.1 : Jika ada hegemoni mata uang dalam sistem ekonomi internasional, maka transaksi barang dan jasa berjalan lancar dan kondisi-kondisi lain yang diperlukan bisa terpenuhi.

- G.2 : Jika transaksi barang dan jasa berjalan lancar dan kondisi-kondisi lain yang diperlukan terpenuhi, maka sistem ekonomi internasional akan berfungsi dengan baik.
- K.1 : Sistem ekonomi internasional berfungsi dengan baik.
- E : Ada hegemoni dalam sistem ekonomi internasional.

Seperti ditunjukkan dalam ketiga diagram di atas, bentuk logika eksplanasi fungsional berbeda dari eksplanasi nomologis. Bentuk logika eksplanasi nomologis adalah menegaskan atau mendukung argumen tentang penyebab, sedangkan dalam eksplanasi fungsional bentuk logika itu meneguhkan argumen tentang akibat.¹³ Bentuk logika kedua ini memiliki potensi kesalahan. Dalam suatu argumen fungsional, premis yang terakhir mendukung akibat dari premis yang terdahulu, dan variabel independen dari premis pertama disimpulkan di akhir argumen. (Jika P, maka K; jika K, maka S; jadi, S maka P). Bentuk logika yang mendukung akibat itu memiliki kelemahan, karena mungkin ada kejadian lain yang menyebabkan terjadinya P. Misalnya: Jika hujan, jalan basah; jalan sekarang basah; jadi, tadi hujan. Mungkin saja jalan itu basah karena hal-hal lain. Jadi harus hati-hati dalam menarik kesimpulan tentang P dalam eksplanasi fungsional.

Eksplanasi Genetik

Eksplanasi genetik disebut juga eksplanasi historis karena eksplanasi ini menempatkan suatu kejadian sebagai hasil akhir dari suatu perkembangan. Jadi, eksplanasi atas suatu kejadian dilakukan dengan menelusuri hubungan kejadian itu dengan kejadian lain dalam konteks historisnya. Hasilnya adalah gambaran urutan sejarah kejadian itu. Eksplanasi semacam ini dimulai dengan asal-usul yang paling awal dari suatu kejadian dan dilanjutkan dengan proses perkembangan kejadian itu. Bentuknya adalah sebagai berikut:

13 McGaw dan Watson, *op.cit.*, hal.77.

k1,k2,k3,k4,k5K

dimana: K = kejadian yang hendak dijelaskan.

k = kejadian-kejadian yang waktunya mendahului K.

Kita memberikan eksplanasi genetik tentang perkembangan upaya memperjuangkan tata ekonomi internasional sebagai berikut.

"Untuk memahami perjuangan menciptakan Tata Ekonomi Internasional Baru oleh negara-negara Dunia Ketiga, kita bisa menelusurinya sejak Konferensi Asia-Afrika. Bulan April 1955 di Bandung diselenggarakan konferensi yang memperbincangkan masalah politik yang dihadapi negara-negara di kedua benua itu. Ide tentang pembentukan front bersama negara-negara bekas jajahan itu, yang selain membicarakan masalah politik juga membahas masalah pembangunan ekonomi, kemudian diikuti oleh pembentukan OPEC pada Oktober 1960. Upaya yang lebih luas lagi terjadi pada September 1961 ketika 25 negara non-blok berkumpul di Beograd, Yugoslavia untuk membahas peredaan ketegangan Timur-Barat, kolonialisme dan neokolonialisme. Tokoh-tokoh yang terlibat, kecuali Josef Tito, sebagian besar adalah yang terlibat dalam Konferensi Asia-Afrika. Porsi utama diskusi masih soal politik. Sementara itu pada Maret 1964 dibentuk UNCTAD di Jenewa, Swiss, sebagai forum pembahasan masalah pembangunan ekonomi negara-negara kurang maju. Oktober 1964, 47 negara non-blok bertemu di Kairo untuk menciptakan program kerja yang sama. Sampai saat itu porsi utama program perjuangan gerakan non-blok masih bersifat politik. Perjuangan politik dan perjuangan ekonomi masih terpisah. Sementara itu pertemuan UNCTAD II di New Delhi menghasilkan program perluasan perdagangan yang moderat. September 1970 negara-negara non-blok bertemu lagi di Lusaka, Zambia, masih membahas perspektif bersama tentang anti-kolonialisme dan yang berkaitan. April-Mei 1972 terjadi pertemuan UNCTAD III di Santiago, Chili, yang membahas reformasi sistem moneter internasional dan masalah negara-negara yang paling kurang berkembang. September 1973 di Algiers, Aljazair, berkumpul lagi 77 negara-negara non-blok. Kali ini masalah politik sudah dipertemukan dengan masalah ekonomi. Yang dibicarakan adalah gerakan kemerdekaan politik dan pembebasan ekonomi melalui nasionalisasi. Pada masa ini tampaknya situasi cukup matang bagi gerakan yang lebih bermakna. November 1973 negara-negara Arab anggota OPEC menerapkan embargo ekspor minyak ke negara-negara industrialis tertentu. Sejak itu harga minyak meningkat dengan pesat, dari sekitar \$1 pada sebelum 1973 menjadi lebih dari \$10 sesudah 1974. Penggabungan kedua metode politik dan ekonomi ini memaksa negara-negara yang selama ini tidak mempedulikan masalah-masalah negara-negara Dunia Ketiga yang sebagian besar bekas jajahan untuk memperhatikan tuntutan mereka. April-Mei 1974 Sidang Khusus VI Majelis Umum PBB mengeluarkan Deklarasi Pembentukan

Tata Ekonomi Internasional Baru. Dan pada Desember 1974 Sidang XXVI Majelis Umum PBB mengeluarkan Piagam tentang Hak dan Kewajiban Ekonomi Negara-negara. Sejak itu, masalah-masalah negara-negara Dunia Ketiga tidak bisa diabaikan begitu saja oleh negara-negara industri maju".

Penggambaran perkembangan historis suatu peristiwa seperti contoh di atas jelas meningkatkan pemahaman kita, namun ia tidak menjelaskan peristiwa itu secara sistematis. Banyak ahli filsafat ilmu yang menyangsikan eksplanasi historis ini. Menceritakan urutan terjadinya suatu peristiwa, menurut para pengritik ini, tidak sama dengan menjelaskan terjadinya peristiwa itu. Deskripsi tentang peristiwa-peristiwa yang mendahului terjadinya peristiwa yang hendak dijelaskan itu memang berguna. Tetapi ini adalah deskripsi tentang fakta-fakta khusus. Pernyataan tentang fakta-fakta yang ada sebelum terjadinya peristiwa yang hendak dijelaskan itu harus didukung oleh generalisasi atau hukum sehingga bisa menjelaskan dengan memadai. Eksplanasi genetik ini seringkali tidak menyebutkan secara tegas generalisasi-generalisasi yang relevan. Pembuat generalisasi genetik ini seringkali memilih peristiwa-peristiwa yang dianggapnya berpengaruh terhadap kejadian yang hendak dijelaskan. Asumsi-asumsi semacam ini sebenarnya generalisasi implisit. Menurut Ernest Nagel, para ahli sejarah seringkali terpaksa mendasarkan diri pada "dugaan-dugaan" ketika mereka memilih suatu eksplanasi genetik tertentu. Beberapa karya sejarah memang sekedar catatan kejadian dan jelas bukan eksplanasi. Tetapi karya sejarah yang dikerjakan dengan baik, yang mencari hubungan-hubungan kausal, bisa sangat bermanfaat.¹⁴

Untuk memperbaiki agar eksplanan dalam eksplanasi genetik bisa menyamai eksplanan dalam model eksplanasi nomologis, generalisasi yang implisit itu harus dibuat eksplisit dan dispesifikasi. Misalnya, dari uraian di atas kita bisa mengeksplisitkan generalisasi-generalisasi sebagai berikut: "Solidaritas antara negara-negara lemah menentukan efektivitas organisasi perjuangannya"; "Dalam proses diplomasi tawar-menawar antara aktor yang lebih lemah dengan yang lebih kuat, si lemah akan berhasil mencapai tujuannya kalau bisa menguasai suplai kebutuhan pokok si kuat";

14 Ernest Nagel, *op.cit.*, hal.556.

"Strategi diplomasi memperjuangkan kepentingan negara-negara lemah yang menggabungkan masalah politik dengan masalah ekonomi cenderung lebih efektif"; "Ketergantungan teknologi negara-negara industri maju pada sumber energi minyak bumi menyebabkan kerentanan (*vulnerability*) mereka terhadap serangan dari negara-negara pengekspor minyak", dan sebagainya. Dengan demikian kita punya syarat untuk membuat eksplanasi genetik menyamai eksplanasi nomologis. Dan kita bisa membuat eksplanasi genetik yang baik, yang menjelaskan suatu kejadian dengan menempatkan peristiwa itu di bawah generalisasi-generalisasi dan pernyataan-pernyataan tentang fakta khusus. Demikianlah, kalau eksplanasi genetik bisa dirumuskan kembali dalam bentuk eksplanasi nomologis, ia akan menjadi eksplanasi yang sah (*valid*).

Kombinasi Pola-pola Eksplanasi

Cara penyajian keenam model atau pola eksplanasi alternatif di atas sebenarnya mengecoh, karena masing-masing diajukan sebagai pola yang seolah-olah berdiri sendiri. Yaitu, kita menganalisa eksplanasi-eksplanasi itu seolah-olah masing-masing hanya rasional saja, disposisional saja, intensional saja, fungsional saja, dan sebagainya. Padahal kebanyakan eksplanasi dalam Ilmu Politik berujud kombinasi antara berbagai pola itu.

Menurut Isaak, ada tiga cara untuk mengombinasikan beberapa pola eksplanasi, yaitu: *pertama*, dengan menggabungkan beberapa variabel independen; *kedua*, dengan menyusun beberapa variabel dalam rentetan hubungan kausal; dan *ketiga*, pengaturan beberapa variabel secara lebih rumit, sehingga memungkinkan interaksi antar-variabel dan "umpan balik".¹⁵

Cara pengombinasian yang pertama dilakukan, misalnya, oleh V.O.Key ketika ia mengatakan bahwa sistem dua partai di Amerika Serikat timbul karena beberapa faktor, masing-masing secara independen mempengaruhi variabel dependen. Faktor-faktor yang disebutnya (dengan generalisasinya, baik eksplisit maupun implisit) adalah: 1. menguatnya bentuk awal (ini menyiratkan eksplanasi institusional dan dispositional); 2. pengaruh faktor-

15 Isaak, *op.cit.*, hal.163-165.

faktor institusional, seperti sistem pemilihan distrik "beranggota tunggal"; dan 3. adanya sistem keyakinan dan sikap mendukung sistem itu (ini adalah eksplanasi disposisional).

Kalau cara kombinasi pertama menggambarkan masing-masing variabel independen secara sendiri-sendiri mempengaruhi variabel dependen, maka cara kedua, yaitu rentetan hubungan kausal secara horisontal, menunjukkan bagaimana beberapa variabel saling *berinteraksi* dan menimbulkan fenomena yang hendak dijelaskan (eksplanandum). Contoh sederhana adalah eksplanasi yang dibuat John Fenton dan Kenneth Vines untuk menjelaskan mengapa orang kulit hitam yang mendaftar untuk ikut pemilihan umum lebih banyak di Louisiana selatan daripada di Louisiana utara. Eksplanandum itu dijelaskan dengan menunjuk pada perbedaan sikap terhadap orang hitam di kedua daerah itu. Sikap keterbukaan orang wilayah selatan itu dijelaskan dengan variabel institusional, yaitu tradisi gereja Katolik, yang dominan di wilayah itu. Dengan demikian struktur eksplanasi itu adalah: "Registrasi terjadi karena sikap; sikap timbul karena gereja Katolik".

Mungkin ada yang menganggap ini adalah eksplanasi genetik, tetapi sebenarnya bukan. Eksplanasi genetik terdiri dari serangkaian tahap yang berbeda berdasar urutan waktu. Eksplanasi "campuran" yang dibicarakan ini tidak disusun berdasar urutan tahapan-tahapan yang berbeda. Dalam hal ini kita menemukan korelasi antara dua himpunan faktor dan keduanya secara bersama-sama menjelaskan perilaku politik itu. Lebih dari itu, implikasinya adalah bahwa proses itu berlangsung terus. Singkatnya, terdapat perbedaan struktur antara dua eksplanasi berikut. "Politik luarnegeri bebas aktif Indonesia sekarang mengalami kemunduran, karena pada masa Demokrasi Liberal terjadi X, dan ini mendorong terjadinya Y pada masa Demokrasi Terpimpin, yang kemudian juga melahirkan terjadinya Z di masa awal Orde Baru, dan sebagainya." (eksplanasi genetik). "Politik luar negeri bebas aktif Indonesia sekarang mengalami kemunduran karena berubahnya sistem internasional yang dihadapi, pembangunan ekonominya memerlukan sumberdaya yang hanya bisa dipenuhi oleh negara-negara blok Barat, dan para pemimpinnya tidak agresif" (eksplanasi campuran).

Cara kombinasi ketiga lebih kompleks. Contohnya adalah

eksplanasi Robert Dahl tentang "mengapa pengaruh politik selalu didistribusikan tidak merata dalam sistem politik". Dahl menggunakan tiga faktor, yaitu: 1. distribusi sumberdaya yang tidak merata; 2. perbedaan kecakapan individu-individu dalam menggunakan sumberdaya politiknya; dan 3. perbedaan banyaknya sumberdaya yang digunakan oleh individu-individu itu. Faktor-faktor ini meliputi disposisi, maksud (*intention*), dan ciri-ciri fisik. Walaupun Dahl menyebut eksplanasinya ini dengan "rentetan hubungan kausal", sebenarnya eksplanasi ini berbeda dengan eksplanasi Fenton dan Vines, karena Dahl melibatkan proses "umpan balik". Jadi, walaupun perbedaan dalam kecakapan politik dan motivasi menimbulkan perbedaan dalam pengaruh politik, pengaruh politik itu pada gilirannya bisa menentukan derajat kecakapan politik dan besarnya motivasi individu. Dari contoh ini jelas bahwa kombinasi ini lebih kompleks.

Kesimpulan yang hendak disampaikan di sini adalah bahwa ilmuwan politik jarang sekali menemukan eksplanasi yang bagus, yang hanya menggunakan satu faktor penyebab.

Bab 10:

Prediksi, Kontrol dan Kebijakan

Dalam Bab 4 disebutkan bahwa kegiatan keilmuan terdiri dari kegiatan deskriptif (yaitu pengumpulan fakta untuk dijadikan generalisasi), kegiatan analitis (kegiatan menjelaskan dan meramalkan fenomena), dan kegiatan preskriptif (pembuatan rekomendasi kebijakan dan preferensi tentang apa yang harus dilakukan oleh praktisi). Bab 10 ini memuat pembahasan tentang kegiatan analitis dan preskriptif. Topik-topiknya adalah makna prediksi, struktur prediksi, kemungkinan prediksi tanpa teori, hubungan antara prediksi dan kegiatan kontrol, makna kontrol itu sendiri, dan hubungan antara kontrol dan kebijakan.

Makna Prediksi

Untuk memahami makna prediksi marilah kita mulai dengan contoh berikut. Ketika para pembuat keputusan di Muangthai mendapat berita bahwa Vietnam menduduki Kampuchea, mereka harus segera menentukan apa kemungkinan yang akan terjadi akibat dari peristiwa itu dan tindakan apa yang harus diambil Muangthai untuk menanggapi. Mereka harus meramalkan kemungkinan dampak peristiwa itu dengan menerapkan pengetahuan mereka tentang situasi semacam itu dan teori mereka tentang politik internasional. Dan agar bisa memilih tindakan yang tepat untuk menanggapi, mereka harus meramalkan kemungkinan dampak itu dalam sebanyak mungkin alternatif yang bisa mereka bayangkan. Tujuan prediksi adalah untuk memungkinkan dilakukannya proses yang disebut "kontrol", yaitu *pemanfaatan pengetahuan untuk mempengaruhi jalannya peristiwa di masa depan*. Tetapi kemungkinan dilakukannya kontrol sangat tergantung pada

kemampuan prediksi. Prediksi dan kontrol memang merupakan dua contoh utama penerapan pengetahuan tentang hubungan internasional.

Dengan memperhatikan contoh di atas dapatlah diketahui bahwa prediksi sebenarnya adalah jawaban terhadap pertanyaan tentang apa yang akan terjadi di masa depan. Seperti halnya eksplanasi, prediksi memiliki kegunaan praktis maupun akademis.

Dalam kehidupan sehari-hari, kita selalu melakukan kegiatan prediksi, walaupun tidak selalu dengan benar. Setiap orang bisa meramal, tetapi sedikit sekali yang bisa meramal dengan tepat. Padahal, kita tidak hanya memerlukan prediksi yang tepat, tetapi juga yang layak dipercaya (*credible*) atau diterima karena punya kemungkinan terbukti benar atau pembuatnya terpercaya dalam kegiatan peramalan. Prediksi yang paling tepat di dunia pun tidak banyak gunanya kalau kita tidak mempercayainya dan tidak mau memakai prediksi itu sebagai dasar tindakan.¹

Sebagian besar dari kita tahu bahwa manusia tidak bisa meramalkan peristiwa; kalau pun bisa, tidak akan tepat. Namun kita selalu melakukan prediksi, baik implisit maupun eksplisit. Jelas ada kebutuhan praktis untuk, walaupun implisit, melakukan perkiraan apa yang akan terjadi nanti. Contohnya adalah pembuatan kebijaksanaan, baik oleh individu maupun kelompok. Menurut Robert MacIver, semua tindakan yang kita lakukan terhadap sesama manusia kita dasarkan pada semacam prediksi tentang kemungkinan tindakan mereka. Jadi, pilihannya bukanlah antara melakukan atau tidak melakukan perkiraan masa depan, melainkan melakukannya secara eksplisit atau implisit. Dan pertanyaannya bukanlah "Bisakah kita meramal?"; melainkan "Bagaimana kita meramal?" dan "Bagaimana kita bisa memperbaiki ramalan kita?".

Selain itu, prediksi juga mempunyai manfaat akademis. Kemampuan melakukan prediksi merupakan ukuran kasar perkembangan saintifik suatu disiplin. Semakin tinggi kemampuan prediktif suatu disiplin ilmu, semakin tinggi derajat keilmuannya. Karena itu ilmuwan berusaha keras untuk bisa membuat prediksi

1 David Edward, *International Political Analysis* (Holt, Rinehart & Winston, 1969), hal.288.

tentang obyek studinya.

Bentuk Prediksi

Untuk memahami bagaimana ilmuwan melakukan prediksi, lebih dulu harus mempelajari bentuk logikanya. Secara struktural prediksi identik dengan eksplanasi. Prediksi juga memiliki *covering laws* dan kondisi awal seperti halnya eksplanasi. Satu-satunya perbedaan adalah bahwa dalam eksplanasi kesimpulan atau eksplanandum telah terjadi dan eksplanannya yang dicari, sedangkan dalam prediksi eksplanan itu telah diketahui dan kesimpulan yang dicari. Jadi, setiap eksplanasi yang baik, secara potensial juga adalah prediksi. Bentuk prediksi adalah sebagai berikut:²

"Apakah E akan terjadi?"

| | | |
|--------------|--|--------------------------------|
| Eksplanan: | G1, G2, G3, Gn K1, K2, K3, Kn | Generalisasi. Kondisi Awal. |
| <hr/> | | |
| Eksplanandum | E | Peristiwa yang diramalkan |

Kalau generalisasinya bersifat universal, prediksi tentang peristiwa individual bisa dibuat, misalnya sebagai berikut:

Apakah air ini akan mendidih?

Gu.1 : Jika air dipanaskan sampai 100 derajat Celcius pada ketinggian muka air laut, maka air itu akan mendidih.

K.1 : Ini adalah air.

K.2 : Ketinggian adalah setingkat muka air laut.

K.3 : Air dipanaskan sampai 100 derajat Celcius.

E : Air ini akan mendidih.

² Dickinson McGow dan George Watson, *Political and Social Inquiry* (John Wiley, 1976), hal.79.

Dalam prediksi yang menggunakan generalisasi universal, peristiwa yang hendak diramalkan dideduksikan dari generalisasi universal dan serangkaian fakta khusus yang disebut kondisi awal. Karena generalisasi universal jarang ditemui dalam Ilmu Sosial, sedikit sekali prediksi yang berbentuk seperti itu. Dalam Ilmu Sosial, prediksi biasanya disimpulkan dari generalisasi statistik dan serangkaian kondisi awal. Prediksi statistik tidak meramalkan peristiwa individual; yang diramalkan adalah probabilitas terjadinya peristiwa individual, yaitu frekuensi relatif suatu peristiwa dalam suatu kelas kejadian.³ Kalau satu peristiwa negatif tidak bisa membatalkan eksplanasi statistik-probabilistik, begitu juga satu kejadian negatif tidak bisa menyalahkan prediksi statistik. Prediksi statistik tidak bisa disalahkan oleh satu peristiwa individual, tetapi oleh suatu frekuensi relatif dari satu peristiwa yang terjadi dalam suatu kelas peristiwa.

Apakah AS akan mendukung penerapan
Tata Ekonomi Internasional Baru?"

Gs.1 : 90% negara industrialis maju menolak penerapan Tata Ekonomi Internasional Baru.

K.1 : AS adalah negara industrialis maju.

E : AS akan menolak penerapan Tata Ekonomi Internasional Baru.

Hubungan Prediksi dan Eksplanasi

Jika prediksi secara struktural identik dengan eksplanasi, mengapa kadang-kadang kita bisa menjelaskan sesuatu tetapi tidak bisa meramalkan atau sebaliknya bisa meramalkan tetapi tidak bisa menjelaskan? Jawabnya adalah, karena eksplanasi tidak memuat informasi yang relevan. Salah satu contoh tentang kemampuan eksplanasi yang tidak disertai kemampuan prediksi adalah mengenai gempa bumi. Sejak lama para ahli geologi sudah bisa

3 *Ibid.*, hal.80.

menjelaskan terjadinya gempa bumi, tetapi sampai sekarang mereka belum bisa meramalkannya dengan tepat. Generalisasi dan kondisi awal yang menjelaskan terjadinya gempa bumi diketahui, tetapi teknologi masa kini tidak mampu mendeteksi kapan kondisi awal itu terjadi. Sebelum ada instrumen yang bisa dengan tepat mengukur kondisi-kondisi jauh di dalam perut bumi ini, tidak mungkin kita mengetahui kapan kondisi awal itu muncul dan dengan demikian sulit mengetahui kapan peristiwa itu akan terjadi. Kalau informasi itu bisa diperoleh maka peramalan tentang gempa bumi itu bisa dilakukan. Jadi hambatan terhadap kemungkinan prediksi itu lebih bersifat teknis; secara logika prediksi itu mungkin.⁴ Contoh lain adalah tentang terjadinya revolusi atau perang. Ilmu Politik banyak menghasilkan generalisasi tentang revolusi dan gerakan protes, tetapi sulit meramalkan kapan itu akan terjadi. Persoalannya sama, yaitu ketiadaan informasi tentang kondisi awalnya. Kondisi awal itu biasanya diketahui sesudah revolusi itu terjadi. Jadi, kita punya banyak generalisasi tentang revolusi yang bisa diterapkan, namun tidak ada informasi yang jelas tentang kondisi awal sosial, ekonomi dan politik yang ada di suatu wilayah, misalnya Amerika Latin, saat ini. Karena itu sulit untuk meramalkan kapan dan di mana akan terjadi revolusi secara tepat dan meyakinkan.

Situasi sebaliknya adalah mampu meramal tetapi tidak bisa menjelaskan. Seringkali prediksi statistik tentang pemilihan umum jauh lebih meyakinkan daripada eksplanasi yang diberikan tentang mengapa peristiwa itu terjadi. Hal seperti ini terjadi bila hanya beberapa kondisi awalnya yang diketahui, tetapi tidak ada satu pun generalisasi yang relevan yang diketahui. Bila beberapa fakta atau kondisi awal itu dihubungkan dengan terjadinya suatu peristiwa, maka korelasi antara beberapa kondisi awal dengan suatu peristiwa bisa dibuat. Berdasarkan korelasi itu bisa dibuat prediksi, tetapi tetap tidak bisa menjelaskan mengapa begitu. Prediksi seperti ini bukan prediksi saintifik yang sempurna. Generalisasi dan fakta apa yang diperlukan untuk menarik kesimpulan atau eksplanandum, masih belum diketahui. Kalau generalisasi dan semua kondisi

4 Alan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Dorsey, 1980), hal.142.

awal diketahui, suatu peristiwa bisa dijelaskan maupun diramalkan.

Prediksi Tanpa Teori

Seperti telah diungkapkan di atas, kesulitan utama adalah sangat sedikitnya generalisasi universal atau tidak adanya teori yang komprehensif dalam Ilmu Hubungan Internasional yang bisa dipakai merumuskan prediksi itu secara deduktif. Tanpa teori seperti itu memang sulit bagi kita untuk dengan meyakinkan mendeskripsikan dunia kita masa kini, menjelaskannya dengan memakai proposisi-proposisi dalam teori itu dan memproyeksikan gambaran tentang masa depan sejauh mungkin. Kegiatan seperti ini memerlukan teori yang tersusun secara deduktif-nomologis dan yang komprehensif. Tetapi, karena kita tetap harus berusaha mengembangkan teorisasi dalam hubungan internasional, kesulitan ini seharusnya tidak membuat kita menghentikan upaya pengembangan kemampuan prediktif. Tanpa adanya teori yang berlaku umum dan komprehensif, bagaimana kita melakukan prediksi?

Seperti diungkapkan oleh David Edwards⁵, manusia mempunyai bermacam-macam sarana untuk melakukan prediksi tanpa tuntunan teori. Beberapa di antaranya memang sulit dipakai sebagai pegangan dalam kegiatan akademis. Misalnya, ramalan berdasar hal-hal yang transedental yang hanya bisa dipahami beberapa orang khusus saja (seperti dalam bidang keagamaan, penciptaan karya seni, dan sebagainya); ramalan berdasar untung-untungan (misalnya, dengan melempar uang logam); atau ramalan berdasar intuisi, dugaan atau "perasaan" yang mungkin didasarkan pada bukti atau prinsip tertentu tetapi si peramal tidak mampu atau tidak mau menjabarkannya. Ini adalah metode prediksi yang tidak meyakinkan.

Tetapi metode meramal tanpa teori berikut ini mungkin bisa dijadikan pegangan sementara kita mengembangkan teorisasi dalam bidang ini: yaitu analogi, korelasi, proyeksi dan prediksi melalui penemuan.

5 Edward, *op.cit.*, hal.294-299.

Analogi

Berdasar metode ini, ramalan dilakukan dengan mencari kasus-kasus dan kondisi-kondisi di masa lalu dan sekarang yang bisa dibandingkan sehingga bisa dilakukan penalaran bahwa yang telah terjadi dalam satu kasus akan terjadi juga di kasus lain yang serupa. Contoh yang paling terkenal adalah analogi sejarah. Contoh lain adalah prediksi dengan memakai teknik sampling. Ini dilakukan dengan prinsip yang sama, yaitu mencari sampel-sampel yang mirip dan mengekstrapolasikan hasil penelaahan kasus-kasus itu ke kasus yang dianggap analognya. Tetapi kesulitannya adalah dalam mencari kasus-kasus historis yang serupa dengan kasus-kasus masa kini. Dan inilah kelemahan metode prediksi dengan memakai analogi.

Korelasi

Kita biasanya begitu tertarik dengan metode ini sehingga kadang-kadang mudah terkecoh. Kadang-kadang kita menemukan korelasi yang cukup meyakinkan antara satu kejadian dengan kejadian lain, namun tidak bisa memberikan eksplanasi yang memuaskan tentang itu. Tidak adanya eksplanasi yang meyakinkan memang bisa mengurangi kredibilitas prediksi yang didasarkan pada korelasi itu, namun variabel *antecedent* dalam korelasi itu mungkin masih bisa dipakai untuk meramalkan fenomena yang berkorelasi dengannya. Karena itu upaya mencari korelasi masih cukup bermakna bagi pengembangan kemampuan prediksi.

Proyeksi

Tipe prediksi yang paling banyak dipakai barangkali adalah proyeksi masa kini ke suatu kemungkinan masa depan. Manusia punya kecenderungan lumrah untuk melihat masa depan sebagai kelanjutan masa kini; kalau pun ada perubahan tidak banyak. Kita biasanya membagi faktor-faktor yang berfungsi di masa kini ke dalam kategori-kategori berdasar perbedaan tingkat perubahannya maupun arah dan besarnya perubahan itu. Dalam hal ini, kita memusatkan perhatian pada variabel-variabel yang kita duga menentukan sejauh mana masa depan akan berbeda dengan masa kini.

Dalam kegiatan itu kita menerapkan model, yang menggambarkan kondisi-kondisi berdasar asumsi-asumsi tertentu. Model

bagi prediksi merupakan kumpulan faktor-faktor atau hubungan-hubungan yang diyakini relevan, berdasar asumsi bahwa faktor-faktor atau hubungan-hubungan itulah yang diperlukan untuk memproyeksikan suatu gambar tentang masa depan yang tepat. Jadi, suatu model untuk prediksi sebenarnya adalah suatu kumpulan hipotesa-hipotesa kondisional, di mana kalau kondisi yang dinyatakan itu mendapat dukungan (yaitu, bila faktor-faktor atau hubungan-hubungan antar faktor itu memang betul-betul determinan dan data yang diperoleh tentang masa lalu dan masakini memang akurat) maka masa depan yang diproyeksikan akan betul-betul terjadi.

Ada tiga tipe model proyeksi. Tipe *pertama* dibuat untuk mengekstrapolasikan persistensi atau konsistensi, yaitu proyeksi tentang keadaan yang tidak akan berubah. Tipe ini mengasumsikan adanya faktor-faktor yang bersifat tetap, seperti kepastian struktural, kode operasional, prosedur operasional baku, dan sebagainya. Tipe ini lebih berguna untuk meramalkan perkembangan hari ke hari, karena mengasumsikan bahwa kenyataan-kenyataan ini tidak akan berubah dan memungkinkan kita memusatkan perhatian pada data tingkat rendah yang bisa berubah dalam jangka waktu pendek.

Tipe model proyeksi *kedua* mengekstrapolasikan kecenderungan. Model seperti ini digunakan antara lain dalam studi tentang teknologi, kependudukan, pemilihan umum dan perkembangan ekonomi. Keuntungan dari tipe ini adalah penerapannya yang relatif mudah. Yang diperlukan hanyalah seleksi unsur-unsur pokok yang relevan, memplot data yang ada dan mengekstrapolasikan kecenderungan yang tampak pada data itu. Tipe ini memiliki kelemahan mendasar yaitu mengasumsikan adanya kontinuitas dalam kecenderungan yang diproyeksikannya dan mengasumsikan suatu sistem tertutup. Ia tidak memperhitungkan kemungkinan gangguan dari luar terhadap kecenderungan itu.

Tipe model proyeksi *ketiga* berbentuk simulasi komputer atau permainan. Ini sebenarnya metode "memainkan" atau "memerankan" fenomena di masa depan dalam waktu yang terbatas. Ini memang bukan metode baku untuk melakukan prediksi. Metode permainan dengan menggunakan orang, apalagi menyuruh mereka menirukan perilaku aktor dalam hubungan internasional, sangat

sulit. Tetapi simulasi dengan memakai komputer mungkin akan lebih berhasil melakukan prediksi karena kemampuannya menggabungkan secara sistematis berbagai proyeksi. Penggunaan permainan simulasi dalam studi politik dan strategi militer (di mana orang berperan seolah-olah sebagai para pembuat keputusan) tampaknya memang hanya merupakan metode mengajar para peserta permainan itu tentang masa kini dan tentang prosedur perilaku dalam proses pembuatan keputusan. Namun metode ini sebetulnya juga bisa menghasilkan prediksi.

Penemuan

Pendekatan yang sangat berbeda dalam membuat prediksi, yang dipakai secara meluas tetapi dalam skala lebih kecil oleh para analis strategi, bisa disebut "penemuan" (*invention*). Di sini si pembuat prediksi menyusun skenario yang menggambarkan semua bentuk kemungkinan masa depan (seperti semua kemungkinan tipe serbuan dari musuh, atau semua kemungkinan serangan balasan). Kemudian masing-masing alternatif kemungkinan itu dinilai kadar probabilitasnya. Penilaian atas masing-masing kemungkinan itu umumnya dilakukan melalui penerapan kriteria *conceivability*, konsistensi, perbandingan dengan kejadian-kejadian lain, dan sebagainya dan melalui penerapan metode-metode prediksi lain, seperti intuisi dan proyeksi. Dalam penerapan praktis, metode ini tampak tidak banyak berbeda dengan metode-metode prediksi lain. Tetapi keistimewaan metode ini adalah penekanannya pada tahap awal, yaitu penyusunan skenario yang menggambarkan semua kemungkinan masa depan, sehingga kemungkinan yang ganjil pun tidak dilewatkan.

Apa yang harus dilakukan?

Apa yang baru saja dibicarakan adalah beberapa contoh metode prediksi tanpa teori yang umum dan komprehensif. Diharapkan, adanya perhatian yang lebih banyak pada teknik-teknik prediksi itu akan memungkinkan perbaikan teknik maupun prediksi yang kita lakukan. Pada akhirnya, para analis dan penasehat masalah hubungan internasional harus mempertimbangkan kembali kemampuan masing-masing metode itu dalam meramalkan politik luar negeri dan hubungan internasional, dan dengan itu membuat keputusan tentang teknik-teknik prediksi mana yang harus dikem-

bangkan lebih lanjut. Yaitu teknik-teknik prediksi yang tepat untuk obyek studi hubungan internasional dan yang bisa menjanjikan prediksi yang lebih komprehensif dan akurat.

Kita harus ingat bahwa tuntutan akan metode-metode prediksi seperti itu sangat berbeda, tergantung pada tipe pertanyaan yang diajukan. Misalnya, analisa yang sederhana bisa menunjukkan berbedanya tuntutan yang diajukan oleh empat pertanyaan ini: Bagaimana situasi internasional di tahun depan? Ancaman apa yang akan ditunjukkan oleh Cina pada Indonesia di tahun depan? Apakah perang nuklir akan terjadi tahun depan? Apa yang bisa dilakukan oleh Uni Soviet untuk mencegah terjadinya perang nuklir tahun depan? Masing-masing pertanyaan ini meminta jenis prediksi yang berbeda dan karena itu menuntut dipakainya metode yang berbeda.

Para pembuat keputusan tentu berkepentingan untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan-pertanyaan seperti itu. Karena keberhasilan usaha mereka untuk mengontrol atau mempengaruhi perkembangan politik internasional dan masa depan negaranya sangat tergantung pada prediksi itu. Dan prediksi-prediksi itu harus dan memang selalu dibuat. Seperti dikatakan oleh Theodore Sorensen dalam studinya tentang pembuatan keputusan dalam pemerintahan Amerika Serikat di masa Presiden Kennedy: "Setiap keputusan yang dibuat oleh seorang Presiden mengandung ketidakpastian. Setiap keputusan mengandung risiko. Hampir setiap keputusan mengandung suatu unsur prediksi dan paling tidak ada unsur ketidaksepakatan dengan yang lain Masalah dasar tentang informasi yang dihadapi Presiden biasanya bukannya terlalu banyaknya data yang layak dipercaya, tetapi kurangnya data, terutama dalam masalah luar negeri. Aparat dan operasi sistem intelijen modern bisa memperoleh dan menumpuk sejumlah besar fakta-fakta yang sebelumnya tidak bisa diperoleh, tetapi mereka tidak bisa meramalkan masa depan. Padahal masa depan itulah yang paling sering harus diperkirakan".⁶

Jadi prediksi bukan hanya penting bagi penerapan teori internasional; prediksi juga penting bagi penerapan fungsi lain, yaitu

6 Dikutip dalam *ibid.*, hal.301.

kontrol dan ini akan dibicarakan dalam bagian berikut.

Makna Kontrol⁷

Pada akhirnya, alasan pokok kita melakukan studi ini — baik bagi pembuat keputusan atau warga negara biasa ataupun ilmuwan yang mempelajari masalah kebijaksanaan — adalah kehendak untuk memperbaiki kemampuan mempengaruhi atau mengontrol hubungan internasional. Agar berhasil dalam upaya itu, kita harus mengembangkan teori yang relevan maupun pemahaman yang tepat tentang hubungan antara teori dan praktek dan masalah nilai yang mendasari tindakan.

Kebijaksanaan dan Teori

Teori adalah abstraksi dari apa yang ada di dunia, yang dipakai untuk menciptakan keteraturan (*order*) dalam pandangan kita tentang dunia itu. Keteraturan itu tidak terjadi begitu saja atau seleksi secara acak. Keteraturan itu memang dibuat, yaitu dimaksudkan untuk memungkinkan kita memahami apa yang terjadi di dunia, dan bisa juga diterapkan agar memungkinkan kita untuk meramalkan kejadian dan kemudian untuk mengubah kejadian yang mungkin akan terjadi melalui tindakan kita sendiri secara sadar. Teori eksplanatori mengatakan mengapa sesuatu terjadi akibat kejadian atau tindakan tertentu. Kemudian kita memakai pengetahuan ini untuk mempengaruhi peristiwa di masa datang dengan melakukan suatu tindakan secara sengaja.

Disadari atau tidak, semua tindakan manusia yang tidak murni acak didasarkan pada pemahaman teoritis. Pada umumnya kita tidak tahu pasti tentang apa akibat yang akan muncul dari suatu tindakan yang kita ambil, tetapi kita biasanya punya dugaan. Kita memperoleh dugaan itu dari sesuatu yang bisa disebut teori kita tentang dunia atau teori kita tentang bagian dunia yang sedang kita perhatikan. *Pertama-tama* kita mempunyai pemahaman teoritis yang memberitahu kita seolah-olah "matahari akan terbit besok pagi" dan kehidupan akan berjalan terus. Kita "tahu" hal ini karena teori kita itu memberitahu kita. Seringkali teori-teori seperti itu

7 Bagian ini diambil dari *ibid.*, Bab 15.

sangat umum, dan biasanya tidak disadari. Tetapi kita juga punya teori-teori spesifik tentang hal-hal seperti kepatuhan pada aturan lalu lintas. Teori-teori ini mungkin tidak kita patuhi. Jadi kita mungkin "ngebut" di jalan raya karena kita punya teori yang mengatakan bahwa sekian persen kemungkinan kita tidak akan tertangkap.

Semua tindakan seperti itu didasarkan pada teori. Tetapi teori itu sendiri didasarkan pada tindakan seperti itu; kadang-kadang pada tindakan kita sendiri, tetapi paling sering pada tindakan orang lain. Di rumah, di sekolah dan di tempat kerja, kita memperoleh pengetahuan tentang teori-teori mana yang diyakini bisa diterapkan untuk menjelaskan tindakan dan peristiwa yang menarik, dan kita menyimpan teori-teori ini untuk dipakai lagi nanti kalau dibutuhkan, dan untuk diubah kalau ditemukan data baru atau teori yang lebih baik. Jadi, teori dibangun dari tindakan dan terutama dari pemikiran yang sungguh-sungguh tentang tindakan. Teori berfungsi menyarankan, menuntun atau menentukan tindakan apa yang harus dilakukan kalau kita ingin mencapai tujuan-tujuan tertentu secara efisien.

Hubungan antara teori dan praktek yang berlaku pada tingkatan tindakan pribadi atau tingkahlaku seseorang, misalnya perilaku dalam pemilihan umum, juga berlaku bagi proses pembuatan keputusan atau tindakan negara-negara dalam hubungan internasional. Kebijakan dibuat dan tindakan diambil karena para pembuat keputusan itu percaya bahwa ini akan bisa secara efisien dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka inginkan. Dan mereka memperoleh kesimpulan itu dari teori-teori mereka sendiri maupun teori-teori para penasehat mereka tentang apa yang menyebabkan terjadinya sesuatu dalam hubungan internasional dan tentang apa akibat yang akan muncul dari tindakan-tindakan tertentu yang diambil negara. Tetapi uraian ini mungkin membuat proses pembuatan keputusan terlihat jauh lebih mudah dari yang senyatanya. Untuk menghilangkan kesan itu kita sekarang harus membahas cara-cara negara menggunakan teori untuk menuntun tindakan mereka dan masalah-masalah yang timbul dalam proses penerapan teori itu oleh para pembuat keputusan.

Kebijaksanaan dan Nilai

Semua tindakan didasarkan pada sekumpulan nilai. Nilai-nilai ini berfungsi menunjukkan kepada si pelaku, tujuan-tujuan apa yang harus dicapai dan sarana mana, di antara berbagai alternatif sarana yang ada, yang harus dipilih untuk mencapai tujuan itu. Nilai-nilai yang dipakai oleh suatu bangsa untuk merumuskan tujuan-tujuan politik luar negerinya umumnya bisa ditemui dalam atau berasal dari proses politik masyarakatnya. Nilai-nilai itu mungkin berujud keinginan publik yang tercermin dalam hasil pemilihan umum, kehendak dari kelompok-kelompok kepentingan utama atau nilai-nilai yang dianut oleh sekelompok pemimpin yang mengendalikan pemerintahan. Mungkin juga nilai-nilai itu merupakan kombinasi dari ketiga kategori itu.

Nilai-nilai ini juga punya fungsi lain yang serupa dan berkaitan dengan fungsi di atas, yaitu sebagai dasar untuk menilai baik-buruknya suatu tindakan, kebijaksanaan dan tujuan secara moral atau etik. Dalam sejarah pemikiran tentang etika selama ini terdapat dua aliran yang memperdebatkan bagaimana melakukan penilaian moral. Satu aliran pemikiran filsafat etika menyatakan bahwa baik-buruknya suatu tindakan harus dinilai berdasar akibat dari tindakan itu. Jadi kebijaksanaan nasional harus dinilai berdasar baik-buruknya akibat kebijaksanaan itu terhadap bangsanya, atau bahkan terhadap dunia secara keseluruhan. Aliran lain berpendapat bahwa penilaian moral harus diarahkan pada niat, bukan akibat, karena kita tidak akan tahu dengan pasti apa akibat dari tindakan yang kita lakukan, tetapi kita tahu bahwa kita bisa punya niat baik. Perdebatan filsafat ini sudah berjalan selama ribuan tahun dan masih berlangsung sampai sekarang. Tetapi kalau kita perhatikan sebenarnya sebagian besar penilaian moral yang kita lakukan sebagai anggota masyarakat berada di antara kedua pendapat itu. Sekalipun demikian, sebagian besar penilaian moral yang kita lakukan lebih condong ke penilaian tentang akibat dari perbuatan, kadang-kadang dengan mempertimbangkan apakah orang itu tahu atau seharusnya tahu tentang konsekuensinya ketika ia melakukan tindakan tersebut, atau tidak.

Kebijaksanaan dan Pengetahuan

Penilaian praktis seperti ini menunjukkan arti penting pengetahuan tentang konsekuensi dan prediksi yang kita terapkan untuk memperoleh pengetahuan itu. Semakin baik teori kita tentang hubungan internasional, maka semakin baik pula prediksi kita tentang akibat dari kebijaksanaan dan tindakan kita dan semakin besar kemungkinan suatu tindakan dibenarkan secara moral. Kalau kita harus mengembangkan teori yang akan memungkinkan kita meramalkan kemungkinan untung-rugi dari berbagai tindakan, dan bahkan meramalkan tindakan-tindakan apa yang mungkin kita lakukan, kita harus memahami dinamika hubungan atau politik internasional dan variabel-variabel independen yang bisa mengubahnya. Kalau kita menghadapi masalah-masalah kebijaksanaan, prediksi kita akan cenderung memusat pada upaya memilah-milahkan berbagai kemungkinan dampak, yaitu memilah-milah faktor-faktor yang kita harap bisa mengubah dan karena itu menghasilkan suatu hasil yang berbeda. Dan kalau kita mencoba meramalkan alternatif-alternatif yang mungkin dan untung-ruginya masing-masing alternatif itu, kita akan harus membentuk berbagai pernyataan kondisional. Misalnya, kita bayangkan terdapat situasi tertentu di mana ada pilihan untuk melakukan tindakan X atau Y. Kalau kita melakukan tindakan X, maka kita bisa meramalkan alternatif yang kita hadapi. Kalau pihak lawan memilih melakukan tindakan Y, maka alternatif yang mungkin bagi kita adalah A dan B, sedangkan kalau pihak lawan memilih X, maka alternatif bagi kita adalah P dan Q. Dengan itu kita bisa menilai pilihan-pilihan kebijaksanaan tersebut dalam hal untung-ruginya bagi kita (atau bagi pencapaian tujuan kita). Dan kemudian, melalui kalkulasi rasional, kita bisa memilih haluan kebijaksanaan yang kita anggap paling efisien.

Ketika memilih sarana yang akan dipakai untuk mencapai tujuan, kita tidak mendasarkan tindakan itu pada pengetahuan yang lengkap. Yang kita lakukan sebenarnya adalah membuat keputusan sebaik mungkin dalam suasana ketidaktahuan dan ketidakpastian. Beberapa di antara kita lebih bersifat coba-coba seperti dalam perjudian, beberapa yang lain lebih berhati-hati. Ini tergantung pada sifat kejiwaan masing-masing. Tetapi kalau kita

mempunyai pedoman yang bisa memberitahu seberapa tinggi probabilitas dari masing-masing alternatif kebijaksanaan (ini adalah tugas prediksi) dan bila kita telah menilai kemungkinan akibat dari masing-masing alternatif itu (ini bisa dituntun oleh nilai-nilai kita), maka kita bisa menerapkan prinsip-prinsip keputusan demi memaksimalkan kemungkinan hasil atau meminimalkan kemungkinan kerugian. (Lihat pembahasan tentang asas rasionalitas dalam Bab 9 dan Apendiks 8.3 dan 8.4).

Contoh pendekatan dalam perumusan strategi pembuatan keputusan yang terkenal adalah *game theory*. Seperti telah diketahui dalam Apendiks 8.4, ini sebenarnya bukan permainan dan bukan pula teori dalam pengertian yang biasa kita mengerti. Istilah "permainan" itu menunjukkan sifat saling-ketergantungan di antara keputusan-keputusan yang dibuat para pemain itu. Dengan kata lain, *game theory* adalah tentang situasi di mana keputusan atau strategi paling baik bagi seorang pemain tergantung pada keputusan atau strategi yang diambil oleh lawan mainnya, sebagaimana dalam hal-hal yang biasanya disebut "permainan" maupun dalam situasi-situasi sosial lain seperti hubungan cinta, perang, bisnis dan sebagainya. *Game theory* sebenarnya bukan teori; ia lebih merupakan suatu cara memandang atau menganalisa situasi dan keputusan-keputusan yang bisa dibuat dalam situasi itu. Ia tidak mendeskripsikan bagaimana senyatanya orang bertindak; tetapi ia lebih bersifat preskriptif. Yaitu, berhubung adanya saling ketergantungan antara keputusan-keputusan masing-masing aktor dan adanya ketidakpastian tentang tindakan apa yang hendak dilakukan lawan, maka tindakan apakah yang paling rasional, paling efisien atau paling menjanjikan keberhasilan?.

Dalam pengertian ini, *game theory* adalah *policy theory*, yaitu suatu teori rekayasa tentang bagaimana membuat keputusan yang paling rasional dalam situasi saling ketergantungan yang disertai dengan ketidaklengkapan informasi dan ketidakpastian. Ia juga teori strategi, dan penerapannya dalam studi hubungan internasional adalah dalam analisa pilihan-pilihan strategis: bagaimana bertindak dalam suatu krisis, atau jenis senjata apa yang harus dibeli atau jenis ancaman apa yang paling efektif untuk menakut-nakuti atau menghukum lawan? *Game theory* memang merupakan

kerangka konseptual yang sangat berguna karena menekankan sifat saling-ketergantungan keputusan-keputusan yang diambil para aktor yang berlawanan dan mengusulkan pengambilan keputusan yang rasional. Dengan memanfaatkan pengetahuan ini kita mempunyai kemungkinan lebih besar untuk "mengontrol" atau mempengaruhi terjadinya suatu kejadian di masa depan.

Apendiks 10.1:

TIGA JENIS PERTANYAAN DALAM ANALISA POLITIK LUARNEGERI

Seperti telah beberapa kali disebutkan, pekerjaan analisa melibatkan eksplanasi dan prediksi. Eksplanasi kemudian menjadi basis bagi evaluasi, sedangkan prediksi menjadi dasar pembuatan preskripsi. Dan hubungan antara eksplanasi dan evaluasi itu analog dengan hubungan antara prediksi dan preskripsi. Dengan demikian, sebenarnya ada empat "tugas" analitis, yaitu: eksplanasi, evaluasi, prediksi dan preskripsi.

Menurut John Lovell, ada hubungan jelas antara "tugas" analitis yang dilakukan analis dengan pertanyaan yang diajukannya. Pertanyaan yang berbeda akan memerlukan "tugas" analitis yang berbeda pula.¹ Karena itu sangat penting bagi kita untuk memperjelas perbedaan antara jenis-jenis pertanyaan yang diajukan. Berikut ini adalah tiga jenis pertanyaan yang dicoba dijawab oleh Lovell dalam analisisnya tentang politik luar negeri Amerika Serikat.

Analisa Tentang Tujuan

Analisis politik luar negeri kadang-kadang tertarik untuk mengetahui maksud dari suatu program politik luar negeri, misi dari suatu organisasi, atau motivasi dari seorang aktor politik luar negeri tertentu. Dalam mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti ini, analis itu pada dasarnya mencoba mengambil posisi seorang pembuat keputusan, melihat fenomena seperti halnya seorang pembuat keputusan, memandang suatu organisasi atau program dari sudut pandang doktrin resmi organisasi itu. Inilah yang disebut analisa tujuan, atau dalam istilah teknis: eksplanasi teleologis, atau eksplanasi intensional. Seperti telah dipahami dalam Bab 9, eksplanasi ini menjawab pertanyaan: "Apa tujuan suatu tindakan?"

¹ John P. Lovell, *Foreign Policy in Perspective* (Holt, Rinehart and Winston, 1970), hal.16-19.

Masing-masing pertanyaan tersebut mengharuskan eksplanasi. Tetapi kalau susunan kata-kata pertanyaan diubah, maka pertanyaan itu akan memerlukan "tugas" analitis yang lain: mungkin evaluasi, prediksi atau preskripsi. Misalnya, pertanyaan yang dirumuskan, "Apakah tujuan dari program bantuan asing itu sudah benar?", dimaksudkan untuk memusatkan perhatian pada evaluasi, bukan eksplanasi, terhadap program itu. Kalau susunan pertanyaan itu diubah menjadi: "Apa yang hendak dijadikan tujuan program bantuan asing itu pada dasawarsa berikut?", maka yang harus dilakukan analisis adalah prediksi. Pertanyaan yang berbunyi: "Apa seharusnya tujuan program bantuan asing di masa depan?", membutuhkan "tugas" analisa preskripsi. Dengan kata lain, analisa tujuan bisa meliputi analisa eksplanatori, evaluatif, prediktif, dan preskriptif.

Analisa Sebab-Akibat

Tetapi seringkali analisis tidak tertarik pada masalah apa yang harus dicapai oleh suatu program menurut doktrin resminya, tetapi lebih tertarik pada apa yang senyatanya telah dicapai, gagal dicapai oleh, dan akibat dari program itu. Selain itu, analisis mungkin juga tidak tertarik pada misi suatu organisasi, tetapi lebih pada efek dari kegiatan-kegiatan aktual organisasi, baik yang sesuai dengan programnya atau tidak. Analisis itu mungkin juga tidak tertarik untuk menelaah pikiran seorang aktor politik luar negeri tertentu demi mengetahui tujuan yang mendasari tindakan aktor itu, tetapi lebih tertarik untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menimbulkan tindakan itu. Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan jenis kedua ini memerlukan analisa sebab-akibat.

Sekali lagi, walaupun masing-masing pertanyaan itu mengharuskan analisa eksplanatori, namun analisa sebab-akibat ini juga bisa melibatkan semua "tugas" analitis yang kita sebut di atas: eksplanasi, evaluasi, prediksi, dan preskripsi.

Istilah "sebab" akhir-akhir ini banyak dikritik oleh beberapa ilmuwan sosial karena kesulitan menentukan hubungan kausal yang tepat untuk fenomena sosial yang kompleks. Tetapi, walaupun kita menyadari kesulitan ini dan harus awas terhadap bahaya menafsirkan hubungan kausal yang *spurious* pada fenomena yang

kita amati (lihat Apendiks 5.6), sebenarnya harus diakui bahwa bagaimanapun cara berpikir sebab-akibat masih bisa dimanfaatkan. Konsep kausalitas sangat berguna kalau kita memandangnya sebagai suatu pencarian *prakondisi* dan *precipitants*, dan kalau kita mengetahui bahwa menunjukkan prakondisi-prakondisi bagi terjadinya berbagai fenomena politik luar negeri adalah lebih mudah (dan karena itu lebih banyak kemungkinan keberhasilan) daripada menunjukkan faktor-faktor atau peristiwa-peristiwa yang menimbulkan (*precipitate*) fenomena itu.

Perbedaan antara prakondisi (*precondition*) dengan *precipitant* bisa dijelaskan dengan contoh analitis berikut: eksplanasi tentang pecahnya Perang Dunia I. Faktor-faktor seperti kekakuan struktur aliansi di Eropa waktu itu, perlombaan persenjataan dan angkatan laut terutama antara Jerman dan Inggris, dan adanya rencana perang di beberapa negara besar yang mensyaratkan implementasi cepat begitu ada tanda-tanda pecahnya perang, bisa dipandang sebagai kondisi-kondisi yang memungkinkan timbulnya perang pada 1914. Sebaliknya, pembunuhan Pangeran Franz Ferdinand di Sarajevo adalah salah satu peristiwa unik dalam sejarah yang, berhubungan dengan adanya kondisi-kondisi tadi, mempunyai akibat jauh lebih besar daripada kalau terjadi dalam suasana yang lain. Dalam situasi yang sangat genting, pembunuhan itu menjadi *precipitant* yang menimbulkan perang yang besarnya dan lamanya sama sekali di luar dugaan masing-masing pihak yang bertikai. Dengan membedakan antara prakondisi dengan *precipitant* itu kita bisa mengidentifikasi penyebab sebenarnya dari perang itu. Tanpa kemampuan membedakan mana prakondisi dan mana *precipitant*, kita bisa terkecoh dan menganggap pembunuhan Pangeran Ferdinand dan kekakuan struktur aliansi yang ada di Eropa waktu itu sebagai sama-sama penyebab Perang Dunia I itu. Karena *precipitant* selalu bersifat unik, luar biasa dan bahkan terjadi secara acak, jarang sekali analisis bisa meramalkan secara tepat kapan fenomena politik luar negeri tertentu, seperti perang, akan terjadi. Tetapi ilmuwan sosial telah selama ini lebih banyak berhasil mengidentifikasi prakondisi-prakondisi yang memungkinkan terjadinya suatu fenomena tertentu. Kadang-kadang ilmuwan sosial juga mampu mengidentifikasi serangkaian kemungkinan *precipitant*

yang, dikombinasikan dengan serangkaian kondisi-kondisi, akan menyebabkan timbulnya suatu kejadian, tindakan, atau keputusan tertentu.

Analisa Struktur dan Proses

Kadang-kadang kita tidak tertarik pada tujuan formal suatu program maupun konsekuensinya, tetapi lebih tertarik pada bagaimana hubungan antara program itu dengan program-program lain atau bagaimana kesesuaian program itu dengan konteks kebijaksanaan yang lebih luas ("Bagaimana hubungan antara bantuan ekonomi Amerika ke Filipina dengan bantuan militernya ke negeri itu?"). Atau, kita tidak tertarik pada misi suatu organisasi maupun kegiatan-kegiatannya, tetapi lebih tertarik pada fungsi yang dijalankan oleh organisasi itu dalam proses politik luar negeri ("Sejauh mana Peace Corps berfungsi sebagai simbol komitmen kaum muda terhadap politik luar negeri, yang dengan demikian berarti mendatangkan dukungan dari kaum muda lain terhadap politik luarnegeri Amerika?"). Kadang-kadang juga kita tidak tertarik pada motivasi aktor politik luar negeri tertentu maupun pada eksplanasi kausal tentang perilakunya, tetapi lebih tertarik untuk mengidentifikasi bagaimana posisi aktor itu dalam proses kebijaksanaan atau untuk menggambarkan fungsi yang dimainkan oleh suatu tindakan dalam proses politik luar negeri ("Bagaimana konferensi pers yang dilakukan Nixon dibandingkan dengan konferensi pers oleh Presiden Johnson sebagai sarana untuk memobilisasi dukungan massa terhadap politik luar negeri?"). Hasil akhir dari pertanyaan jenis ketiga adalah analisa fungsional, yaitu analisa yang memandang hubungan-hubungan antara bagian-bagian.

Sekali lagi, pertanyaan-pertanyaan yang dipakai untuk memberi ilustrasi tentang analisa fungsional ini disusun untuk memperoleh eksplanasi. Tetapi, seperti halnya analisa tujuan dan analisa sebab-akibat, analisa fungsional juga bisa meliputi satu atau semua "tugas" analitis yang kita sebut di atas: eksplanasi, evaluasi, prediksi, maupun preskripsi.

Makna Perbedaan Ketiga Analisa

Mengapa kita perlu membedakan jenis-jenis pertanyaan itu? Penggambaran di atas tidak untuk menunjukkan bahwa satu jenis analisa lebih unggul daripada yang lain. Bahkan seringkali analisa politik luar negeri perlu mengajukan pertanyaan-pertanyaan dari masing-masing tipe analisa atau pertanyaan yang merupakan kombinasi antara dua tipe analisa. Yang harus dihindari adalah pengacauan satu tipe analisa dengan tipe analisa lainnya. Perbedaan berbagai jenis pertanyaan analitis ini perlu dilakukan agar kita tidak kebingungan dalam menilai karya orang lain dan dalam analisa kita sendiri.

Misalnya, dalam menganalisa keterlibatan Amerika Serikat di Vietnam, memang tepat kalau analis berusaha menjawab pertanyaan berikut: 1. tujuan apa yang ada dalam pikiran Presiden Eisenhower, Kennedy, Johnson dan Nixon, ketika masing-masing membuat komitmen untuk memberikan bantuan pada pemerintah Vietnam; 2. kombinasi faktor-faktor apa yang berperan sebagai prakondisi dan *precipitant* bagi suatu keputusan kebijaksanaan tertentu, seperti keputusan pada tahun 1954 untuk mendukung Ngo Dinh Diem; dan 3. apa fungsi yang dimainkan oleh ideologi antikomunis di Amerika Serikat dalam memelihara dukungan publik terhadap politik luar negeri pemerintah di Vietnam. Analisa seperti itu akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan tentang tujuan, sebab-akibat, maupun tentang fungsi. Tetapi, yang harus dihindarkan adalah pencampur-adukan satu tipe pertanyaan dengan pertanyaan lainnya. Misalnya, dalam analisa tentang prakondisi dan *precipitant* keterlibatan Amerika di Vietnam mungkin kita menghasilkan jawaban: "Keterlibatan Amerika di Vietnam dirancang untuk mencegah penerapan aturan dengan kekerasan". Untuk analisa kausal, jawaban ini tidak tepat. Walaupun mungkin jawaban itu tidak benar, yaitu pemerintah Amerika berbohong tentang tujuannya di Vietnam, namun jawaban itu lebih tepat untuk menjawab pertanyaan tentang tujuan, bukan tentang sebab-akibat. Memakai pernyataan: "Amerika melibatkan diri di Vietnam demi melindungi negeri-negeri bebas dari pengaruh komunis", untuk menjawab pertanyaan tentang tujuan tentu saja tidak tepat, karena sekali lagi mungkin saja pemerintah Amerika bohong.

Tetapi jawaban itu bisa dipakai dalam analisa fungsional, karena pernyataan itu bisa berfungsi mengerahkan dukungan dari negara-negara non-komunis di Asia Tenggara. Jadi, jawaban itu tidak di-analisa dalam kaitan dengan pertanyaan tentang tujuan, tetapi dalam kaitan menentukan fungsinya dalam konteks kebijaksanaan yang lebih luas.

Sekali lagi, yang ingin ditekankan di sini bukannya bahwa pernyataan pejabat pemerintah tentang politik luar negeri atau pernyataan pejabat pemerintah tentang motif mereka pasti tidak-benar atau hipokrit (walaupun memang kadang-kadang begitu); tetapi yang ingin dikatakan adalah bahwa bukti yang relevan dengan atau yang tepat untuk analisa kita akan berbeda tergantung pada jenis pertanyaan yang ingin kita jawab melalui penelitian itu. Karena itu, sangat penting diingat perbedaan antara pertanyaan tentang tujuan, pertanyaan tentang sebab-akibat, dan pertanyaan tentang fungsi.

Referensi

Metodologi dan Filsafat Ilmu

- Brown, Robert, *Explanation in Social Science* (Chicago: Aldine, 1963).
- van Dyke, Vernon, *Political Science: A Philosophical Analysis* (Stanford: Stanford University Press, 1960).
- Hoover, Kenneth, *The Elements of Social Scientific Thinking* (New York: St.Martin's, 1976).
- Hospers, John, *Introduction to Philosophical Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1967).
- Isaak, Alan C., *Scope and Methods of Political Science* (Homewood, Ill.: Dorsey, 1980).
- Kaplan, Abraham, *The Conduct of Inquiry* (San Fransisco: Chandler, 1964).
- Kemeny, John G, *A Philosopher Looks At Science*, (New York: D. Van Nostrand, 1959).
- Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolution* (Chicago: Univ.of Chicago, 1970).
- McGaw, Dickinson & George Watson, *Political and Social Inquiry* (New York: John Wiley, 1976).
- Meehan, Eugene, *Theory and Method of Political Science* (Homewood, Ill.: Dorsey, 1965).
- Wallace, Walter L., *The Logic of Science in Sociology* (Chicago: Aldine, 1971).
- Zetterberg, Hans, *On Theory and Verification in Sociology* (New York: Bedminster, 1965).

Ilmu Hubungan Internasional

- Allison, Graham T., *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1971).
- Carr, Edward H., *Twenty-Years' Crisis* (London: MacMillan, 1965).
- Couloumbis, Theodore A.& John H. Wolfe, *Introduction to International Relations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall, 1985).
- Dedring, Jurgen, *Recent Advances in Peace and Conflict Studies* (Beverly Hills: Sage, 1976).
- Deutsch, Karl, *Analysis of International Politics* (Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, 1978).
- Dougherty, James & Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations* (Philadelphia: J.B.Lippincot, 1978).
- Edward, David E, *International Political Analysis* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1969).
- Falk, Richard A.& Saul H. Mendlovitz, *Regional Politics and World Order* (San Fransisco: W.H.Freeman, 1973).
- Frankel, Joseph, *National Interest* (London: MacMillan, 1970).
- Galtung, Johan, "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, Vol.13, No.2 (1971).
- , *True World* (New York: Free Press, 1980).
- Garnett, John, *Common Sense and the Theory of International Politics* (London: MacMillan, 1984)
- Hermann, Charles et.al. (Eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen & Unwin, 1987).
- Hoole, Francis W.& Dina A. Zinnes (Eds.), *Quantitative International Politics* (New York: Praeger, 1976).
- Kaplan, Morton, "Problems of Theory Building and Theory Confirmation", *World Politics*, Vol.XIV, No.1 (Oktober 1961).
- Keohane, Robert & Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard Univ.Press, 1971).
- , *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown, 1977).
- Knorr, Klaus & James N. Rosenau (Eds.), *Contending Approaches to International Politics* (Princeton: Princeton U.Press, 1969).
- Lieber, Robert J., *Theory and World Politics* (Cambridge, Mass.: Winthrop, 1972).
- Mansbach, Richard et.al., *The Web of World Politics: Non- State Actors in the Global System* (Englewood-Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976).
- McClelland, Charles A., "International Relations: Wisdom or

- Science", dalam Rosenau (1969).
- Misra, K.P. & R.S.Beal (Eds.), *International Relations: Western and Non-Western Perspectives* (New Delhi: Vikas, 1980).
- Morgan, Patrick, *Theories and Approaches to International Politics: What Are We To Think?* (New Brunswick: Transaction, 1982, Ed.3).
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1978, Ed.5 Rev.)
- Palmer, Norman D.(Ed.), *A Design for International Relations Research: Scope, Theory, Methods and Relevance*, Monograph No.10, The American Academy of Political and Social Science, 1970.
- Pfaltzgraff, Robert, "International Relations Theory: Retrospect and Prospect", *International Affairs*, Vol.50 (Jan.1974).
- Rosenau, James N.(Ed.), *International Politics and Foreign Policy* (New York: Free Press, 1969).
- , "National Interest", dalam Rosenau (Ed.), *Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1971).
- Russett, Bruce & Harvey Starr, *World Politics* (San Fransisco: W.H.Freeman, 1985).
- Schelling, Thomas, *Strategy of Conflict* (Oxford: Oxford Univ. Press, 1960).
- Singer, J. David, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", *World Politics*, Vol.XIV, No.1 (Oktober 1961).
- Smith, Michael *et.al.*(Eds.), *Perspectives on World Politics* (London: Croom Helm, 1981).
- Steinbruner, John D., *Cybernetic Theory of Decision* (Princeton: Princeton Univ.Press, 1974).
- Sullivan, Michael P., *International Relations: Theories and Evidence* (Englewood-Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976).
- Thompson, Kenneth W., "The Study of International Politics".
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979).
- Ziegler, David, *War, Peace and International Politics*, (Boston: Little, Brown, 1984).

Indeks

- Afghanistan, 327
Aliansi, tipe, 215
Allison, Graham T., 53, 275, 276, 277, 282, 285-286
Almond, Gabriel, 250
Amerika Latin, 240
analisa, 39, 43, 44; identifikasi, 43-44; sasaran, 40; sebab-akibat, 357-359; struktur dan proses, 359; tingkat, 40-41, 45; tujuan, 49, 356-357
analogi, 436; beda dengan model, 254; cara berpikir, 249-251; isomorfi dalam, 252-253; manfaat, 251
Andriole, Stephen, 45
Angkatan Darat, 42
Anomali, 10-12
Anzus, 142
Aquino, Corazon, 41
Argentina, 67
Aristoteles, 25, 132
AS (Amerika Serikat), 17, 19, 44, 49, 51, 54, 59, 69, 145, 147, 280, 283-284, 297, 360; kulit hitam, 316; politik luar negeri, 356
Asia Tenggara, 51, 54, 156, 280, 322; kebijakan AS di, 281
asimetris, hubungan, 301-306
atom, diplomasi, 61
balance of power, 151, 214; sebagai distribusi, 154; sebagai ekuilibrium, 157-159; sebagai kebijaksanaan nasional, 154-157; sebagai pre-skripsi, 160; lihat perimbangan kekuatan bangsa, dan dunia, 32
Barber, James D., 54
bargaining games, 278-279
Barnaby, Frank, 289
Bismarck, Otloron, 75
bom atom 59-60, 189-190
Brazil, 64, 69; Kebangkitan ekonomi, 65-66
Breshnev, Leonid, 63
Bronoswki, J., 250, 251, 252
bureaucratic politics, 53
Bull, Hedley, 75
Burke, Edmund, 155, 156
buruh, upah, 247
Carey, G., 28
Carr, Edward H., 15
Cekoslovakia, 64; serbuan Soviet ke, 62
Chicken, 296-297, 299; lihat juga "si pengecut"
Churchill, Winston, 60, 75
CIA, 286-287
Cina, 51, 156; liberalisasi, 51-54
Claude, Inis, 137
Comte, August, 26
Copernicus, 11, 14
Couloumbis, Theodore A., 135, 137, 138, 139, 141, 163, 217
covering law, 309, 310, 311, 342
cross-presure, 177

- Dahl, Robert A., 122, 323, 339
 Dante, 75
 Darwin, Charles, 250; teori, 246-237
 daya paksa, 137, 138; lihat juga kekuasaan power
 deduktif, pembentukan teori, 93-94
defense, 190
 definisi, konseptual, 114-116, 118; operasional, 116-119, 120; sirkular, 116
 demokrasi, 130
 Deng Xiaoping, 51
 dependancia, teori, 238-239, 240-248
 deregulasi ekonomi, 50
 deterens, 189, 190; teori, 25
 Deutsch, Karl, 32, 38, 140, 141, 143, 178, 186, 237, 251, 253
 diktator ekspansionis, 18
diplomacy of violence, 264-265
 diplomasi, strategi, 163; sejarah, 15
 Duncek, Alexander, 62, 63, 64
 Dunia ketiga, 240, 241, 245
 Durkheim, Emille, 113, 225
 Duvall, Raymond, 242
 Duverger, Maurice, 329
 Dye, Thomas, 256, 260
 Dyke, Vernon van, 4, 99, 200
 Easton, David, 28, 220, 223, 250
ecological fallacy, 41, 121, 161
 Edwards, David V., 24, 92, 341, 345
 ekonomi, distorsi, 246
 ekonomi yang tergantung, 64
 eksperimentasi, 83-84
 eksplanasi, 79, 308, 315; deduktif, 309-211, 315; disposisional, 327-331; eliptis, 318; fungsional, 331-334; genetik, 334-337; intensional, 325-327 makro, 329-331; nomologis, 308, 320; parsial, 319; rasional, 320-325; sempurna, 318; sketsa, 319; statistik - probabilistik, 312-315; unit, 39, 43-44
 ekuilibrium, model, 158, 159
 Ellis, Doreen, 254, 259
 Everson, David, 132, 133
 Falk, Richard, 21, 25, 271, 272
fallacy of composition, 41, 121, 161
 falsifikasi, tes, 12
 Fenton, John, 338
 feodal, struktur interaksi, 304
 Ferdinand, Franz, 358
 Figueriedo, Joao Baptista, 66, 67
 Filipina, 51
 Fox, W.T.R., 24
 Frankel, Joseph, 172-175
 Frast, Mervyn, 25
 Friedrich, Carl, 181
 Galtung, Johan, 133, 301, 303, 304
game theory, 25, 354
 "gama", sebagai model strategi, 289-300; tiga karakter, 291; "2x2 game", 291
 Garnett, John, ix, 252, 255
 GATT, (General Agreement of Tariffs and Trade), 305
 generalisa, 85-86, 103; *cross-sectional*, 212; empiris, 202; kondisionalitas, 201; makna, 198-200; probabilitas, 200;
 struktur, 199; tingkat universitas, 205
 George, Alexander, 54
 George, Juliette L., 54
 Gerakan Non Blok, 49
 Gibbon, Edward, 153
 glassnost, 64
 Goulart, Joao, 64
 Graham, G., 28
grand theory, 237
 Grotius, Hugo, 75, 218
 Gurr, Ted Robert, 114
 Haas, Ernst, 53, 178, 179
 Haas, Michael, 176
 Halberstam, David, 284
 Halperin, Morton, 275
 harapan (*expectation*), 114
 Hempel, Carl, 98, 114, 317
 hipotesa, pengujian, 209-211
 Hiroshima-Nagasaki, bom atom di, 59,

- Hitler, Adolf, 148
 Hobbes, Thomas, 41, 218
 Holsti, Ole, 51
 Hoole, Francis, W., 24, 96
 Hopkins, R.F., 44, 151, 158, 271
 hubungan internasional, akar studi, 16-17; asumsi dasar, 31; definisi, 23; keterbatasan ilmu, 104; menurut kaum tradisional, 23; pendekatan saintifik, 22, 38, 76-77, 78; pendekatan tradisionalis, 74-76; perkembangan ilmu, 13, 14; pertanyaan fundamental, 32-37; revolusi behavioral, 22, 27; sebagai sains, 101-104; studi pasca-behavioralis, 24-29; studi sebelum PD-I, 14-19; studi sesudah PD-II, 19-22
 hukum internasional, 15
 Hungaria, 64
 Huntington, Samuel, 271, 272
 identitas diri, 36-37
 ilmu, model perkembangan, 7-8
 ilmu sosial, masalah, 207
 ilmuwan sosial, dan saintifik, 83-89; kesulitan, 2
 IMF, (International Monetary Fund), 66, 305
 imperialisme, hubungan, 301
 individu, perilaku, 46
 Indo-China, 280
 Indonesia, politik konfrontasi, 42
 induksionis, analisa, 42, 44
 induktif, pembentukan teori, 92-93
 Inggris, sebagai *balancer*, 155
 integrasi, 117-118, 176; definisi, 178, 179; ekonomi, 180;
 institusional, 182-184; kebijakan, 184-185; pendekatan behavioral, 177; pendekatan institusional, 177; politik, 182; sikap, 185-186; sosial, 180-181
 integrasi internasional, 176
 intergrasi regional, tipe, 176, 187-188
 internasional, interdependensi, 32; sistem, 46
 invasi Cina ke Vietnam, 51-52
 IRBM (Intermediate Range Ballistic Missile), 286
 Isaak, Alan C., 4, 109, 200, 207, 208, 218, 257, 258, 309, 317, 329, 337, 344 istilah turunan, 115
 Jepang, 51, 52, 59, 61, 313
 Johnson, Richard B., 280-284
 KAA (Konferensi Asia-Afrika), 335
 Kaiser, Karl, 267
 Kampuchea, 52, 340
 Kant, Immanuel, 218
 Kaplan, Abraham, 4, 23, 225-226
 Kaplan, Morton, 23, 49
 Kautilya, Arthashastra, 136
 "kebaikan gramatika", 202
 kebebasan, 34
 Kebijakan, dan nilai, 352; dan pengetahuan, 353-354
 Kebijakan, luar negeri, 171-172
 Keilmuan, proses, 91-92, 105-106; siklus, 89-90
 Kekuasaan (*power*), 19, 33, 41, 110; definisi, 20; intensitas, 142-143; ruang lingkup, 143-144; sebagai sarana, 138; sebagai tujuan, 138; wilayah, 141-142
 Kelangsungan hidup, 164
 Kelompok, perilaku, 46
 Kemampuan (*capability*), 138
 Kennan, George F., 20, 54
 Kennedy, John F., 109, 279, 280, 283, 285, 287
 Kent, R.C., 266
 Keohane, Robert O., 267, 269, 271, 273
 Kepentingan nasional (*national interest*), 20-21, 156, 162, 169, 170, 295, 296; klasifikasi, 172-174
 Ketergantungan, model sederhana, 242; teori, 240; teori, 240, 248
 Key, V.O., 337
 Khomeini, Imam, 41

- Khrushchev, Nikita, 63, 285, 286
 Kissinger, Henry, 20, 54, 57, 58, 75, 76
 Klasifikatori, 85
 Knrr, Klaus, 23, 74, 149
 Konferensi Den Haag, 15
 Konflik, strategi, 264-265; teori, 19
 Konformitas, 130
 Konfrontasi Indonesia, Malaysia, 322
 Konsep, 107, 108, 126; dan teori, 112;
 fungsi, 110-113, individual, 119;
 jenis, 117-119; kelompok, 119-120;
 klasifikasi, 122; komparatif, 123;
 kuantitatif, 123-124; makna, 108-
 110; pesan teoritis, 128-131; ting-
 kat abstraksi, 125-127; tingkat
 analisa, 119-121; tingkat peng-
 ukuran, 121-125
 Konser Eropa, 153
 Konservatif, 131
 Kontrol, makna, 350
 Korea Utara, 191
 Koreaasionis, analisa, 42, 44
 Kosygin, Aleksei, 63
 Kuantifikasi, 84-85; sistem, 220
 Kuba, 280, 283; krisis nuklir, 282
 Kudeta, 105
 "Kudeta istana", 11
 Kuhn, Thomas, 7-14
 Lakatos, Imre, 3
 Landan, Martin, 251
 Lasswell, Harold, 18
 Lenin, VI., 75
 Lerner, Daniel, 234
 Liberal, 131
 Lieber, Robert J., 289
 Liga Bangsa-bangsa, 15, 17, 176
 Lijphart, Arend, 222
 Lincoln, Abraham., 167
 Lindblom, Charles, 53
 Liska, George, 53
 Lovell, John, 223, 324, 356
 Machiavelli, Niccolo, 75, 218
 Mac Iver, Robert, 341
 Malaysia, kerusuhan Mei 1969, 328
 Manheim, J.B., 110, 130, 254
 Mansbach, R.W., 44, 151, 158, 267, 271
 Mao Zedong, 146-147
 Marx, Karl, 26, 218
 Masyer, Lawrence, 204
 Mc-Cain, Garvin, 219
 Mc-Clelland, Charles A., 74, 75
 Mc-Gaw, Dickinson, 78, 79, 80, 83, 117,
 118, 119, 309, 312, 318, 334, 342
 Mc-Kinney, J.C., 111
 Mc-Namara, Robert, 281, 284-285, 287
 Meehan, Eugens, 4, 200, 204, 232
 Meinecke, Friedrich, 156
 Merriam, Charles, 27
 Meritt, R., 242
 Merton, Robert K., 95, 207
 Mesir, 44
 Metodologi, makna, 2-3
 Metternich, Klemen von, 58, 76, 153
 Mexico, 67
middle range, theory teori, 237
 militer, di Brazil, 64-65
minimax, strategi, 293-294
 model, 254-255; dalam ilmu politik,
 257-258; format, 259; fungsi, 256;
 normatif, 258; penilaian, 259-260;
 unsur, 259
 moralitas kolektif, 169
 Morgan, Patrick, 45
 Morgenthau, Hans J., 19-21, 24, 41, 57,
 58, 75, 112, 135, 136, 144, 163, 164,
 165-166, 167, 168, 169, 171, 205,
 237, 262, 263, 269
 Morrison, D., 118
 MRBM (Medium Range Ballistic Mis-
 sile), 286
 Muangthai, 340
 Musgrave, A., 3
 Nachmias, Chava, 95, 110, 220
 Nachmias, David, 95, 110, 220
 Nagasaki, 189
 Nagel, Ernest, 309, 336
 Napoleon Bonaparte, 153, 155
 NATO (North Atlantic Treaty Or-

- Nagel, Ernest, 309, 336
 Napoleon Bonaparte, 153, 155
 NATO (North Atlantic Treaty Organisation), 142, 183
 Negara-bangsa, 46-47; perilaku, 50-51
 Negara, perilaku, 32
net achievement capability, 173-174
 Newton, Isaac, 250, 251
 Nielsson, G.P., 266
 Nigeria, 67
 nilai moral, 352
 Nixon, Richard M., 191
normal science, 9, 10, 13
 nuklir, 147; *deterrence*, 59, 109, 189, 191, 252
 Nye, Joseph, 53, 178-180, 182, 235, 237, 267, 269, 271, 273
 Oakeshot, Michael, ix
 OAS, 183
 OECD (Organisation of Economic Cooperation and Development)
 OPEC (Organisation of Petroleum Exporting Countries), 65, 335
 ORBA (Orde Baru), 50, 100
 organisasi internasional, 15
 pemerintahan, 127
 ORLA (Orde Lama), 100
ostensive definition, 115
 Pakta Warsawa, 142
 Paine, Joann, 132, 133
 Paradigma, 8; *paradigmatis*, 13; *realis*, 19
 Parsimoni, 235
 Partisipasi politik, 127
 pasar bebas, 255
 PBB (Persatuan Bangsa-bangsa), 176
 pembangunan politik, 126-127
 PEMILU (pemilihan umum), 329, 352
 pengaruh (*influence*), 138
 penyebab alamiah, 80
 Penyeimbang.aktor, 155
 perang, dan damai, 33
 perang Arab-Israel, 44, 160
 "Perang Dingin", 323-324
 Perang Dunia I, (PD-I), 16, 17, 358
 Perang Dunia II (PD-II), 19, 21, 121, 148, 330; senjata pada, 149
 Perang Iran-Irak, 321
 Perang Krim, 155
 perbudakan, 167
 perestroika, 64
 perimbangan kekuatan, 48, 58; *lihat juga* *balance of power*
 pertahanan (*defence*), 189
 Pfaltzgraff, Robert, 16, 19
 PKI (partai Komunis Indonesia), 42
 Plato, 25
 PMN (Perusahaan Multi Nasional), 241, 247
policy theory, 354
 politik internasional, 20, 269-270; dan faktor ekonomi, 93
 politik luar negeri, 174-175; anlisa, 360; Indonesia masa ORBA, 50; model aktor rasional, 275-277; model pembuatan keputusan, 275; model politik-birokratis, 278-279; model proses organisasi, 277, 278; perilaku, 49; tipologi strategi, 223
 politik pembendungan, 323-325
 Pol Pol, 52
 Popper, Karl, 12, 94, 98, 175, 236
 "Poros", negara, 148
 "Power", 114, 129; definisi, 136, 146, 159; hubungan dengan *influence*, 145-148; indikator, 149-150; posisi istimewa, 135; sebagai daya paksa, 148-150; unsur, 138; *lihat juga* *kekuasaan*
 prakondisi, beda dengan *precipitant*, 358
 prediksi, bentuk, 342, 345; dan eksplanasi, 343; makna, 340-341
primitive term, 115
 prisoner's dilemma, model, 292-296
 Ptolemaeo, 11
range of power, 142
 Rapoport, Anatol, 289

- rasionalitas, 323
 Ray, James Lee, 137, 144-145, 148-149
 Reagen, Ronald, 119, 332
 realisme politik, model, 262-264
 reduksionis, analisa, 42, 44, 53
relative deprivation, 114, 115
 revolusi, 36
 "Revolusi Behavioral", 22
 Revolusi Pasca-behavioral, 28
 Revolusi Perancis, 153
 Rich, R.C., 110, 130, 254
 Richard, I.A., 251
 Richardson, Lewis, F., 18
 Riker, William H., 254, 255, 258
 Roosevelt, Franklin, 60
 Rosenau, James N., 23, 50, 74, 75, 142, 169, 170, 172, 175
 Rostow, Walt, 281
 Rusia, 63
 Rusk, Dean, 156
 Russetts, Bruce, 24, 45, 55, 56, 59, 236, 237, 238, 240, 242, 274
 Sadat, Anwar, 44
 sains, 78; ciri pokok, 79-80; postulat, 80-83
 saintifik, dalam ilmu sosial, 78-80; prosedur, 77
 Sandole, Dennis, 266
 Sarney, 66
 Schaerf, Carlo, 289
 Schelling, Thomas, 264
 Schuman, Federick, 18
security-community, 178-179, 186
 Segal, Erwin, 219
 Sekutu, negara, 148
self interest, 236
 senjata, 114; dalam perang, 61
 sikap politik, tipologi, 132
 Singer, J. David, 26, 40, 48, 96, 97, 214, 215, 237
 Singham, A. W., 133
 "Si pengecut", model, 296-297
 Sistemik, analisa, 49; lihat juga induksionis
 sistem politik, analisa, 224
 Skinner, B.F., 25, 26
 Small, Melvin, 214, 215
 Smith, Adam, 215
 Snyder, Richard C., 50
 Socrates, 26
 Soekarno, 42, 322
 Sondermann, 14, 16
 Sorensen, Theodore, 349
 Spanier, John, 45
 Spykman, Nicholas N., 20
 stabilitas politik, 127
 Stalin, Joseph, 63
 Starr, Harvey, 45, 55, 56, 59, 236, 238, 240, 274
state-centric, implikasi, 267-268; kelemahan, 268; model, 269
 Stevenson, H., 118
 Stimson, Henry L., 59
 Strange, Susan, 274
 studi internasional, 30-31
 Sullivan, Michael, 176
 Taiwan, 48, 49
 Taylor, Maxwell, 281
 TEIB (Tata Ekonomi Internasional Baru), 313, 335-336
 Tentara Merah, 63
 teori, aksiomatis, 226-229; berangkai, 230-234; daya eksplanasi, 235-237; tipe, 220
 "teori faktor", 232-233
 Teori Politik, 218
 Thompson, Kenneth, 16
 Thucydides, 26, 97, 218
 Timur Tengah, 147, 234
 tipologi, 131-134
 Toynbee, Arnold, 159
 transnasional, ciri pokok, 272-273; hubungan, 271; interaksi, 273-274; proses, 32-33
 transnasionalisme, 271-272
 Truman, Harry, 60, 280
 Tunku Abdul Rahman, 322
 UNCTAD (Unitet National Con-